

Mengelola Konflik, Memajukan Kebebasan Beragama

Ketegangan dalam Ragam Pendekatan Advokasi
bagi Kelompok Terpinggirkan



Zainal Abidin Bagir • Ihsan Ali-Fauzi • Raditya Darningtyas
Husni Mubarak • Irsyad Rafsadie • Diah Kusumaningrum



PUSAD Paramadina

Mengelola Konflik, Memajukan Kebebasan Beragama

Ketegangan dalam Ragam Pendekatan Advokasi
bagi Kelompok Terpinggirkan

Zainal Abidin Bagir • Ihsan Ali-Fauzi • Raditya Darningtyas
Husni Mubarak • Irsyad Rafsadie • Diah Kusumaningrum



PUSAD Paramadina

**Mengelola Konflik, Memajukan Kebebasan Beragama:
Ketegangan dalam Ragam Pendekatan Advokasi
bagi Kelompok Terpinggirkan**

Penulis:

Zainal Abidin Bagir, Ihsan Ali-Fauzi, Raditya Darningtyas, Husni
Mubarok, Irsyad Rafsadie, Diah Kusumaningrum

Penyelaras akhir:

Budi Asyhari-Afwan

Tata Letak:

Muhammad Agung Saputro

Penerbit:

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina;
Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana,
Universitas Gadjah Mada;
Sekber Koalisi Advokasi KBB Indonesia

Tahun terbit:

Desember 2023

Keterangan foto sampul:

Demonstrasi jemaat GKI Yasmin di depan Istana Negara, pada Minggu,
12 Februari 2012 (Kredit foto: Wisnu Agung Prasetyo / Tempo).

© Hak Cipta masing-masing bab ada pada para penulisnya.

Alamat Penerbit:

Bona Indah Plaza Blok A2 No. B11, Jl. Karang Tengah Raya, Lebak
Bulus, Cilandak Jakarta Selatan 12440. Telp. (0815-11666-075)

ISBN 978-623-88282-3-4

Daftar Isi

Daftar Tabel dan Gambar.....	v
Daftar Singkatan.....	vii
Prakata.....	ix
Bab 1 Latar Sejarah: Dua Dasawarsa Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia <i>oleh Zainal Abidin Bagir</i>	1
Bab 2 Ragam Pendekatan dalam Mengatasi Pelanggaran Hak Beragama: Studi atas Kasus GKI Yasmin, Bogor (2006-2023) <i>oleh Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir</i>	21
Bab 3 Memperkuat Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Melalui Mediasi: Pengalaman Komisi Nasional Hak Asasi Manusia <i>oleh Ihsan Ali-Fauzi & Raditya Darningtyas</i>	61
Bab 4 Menimbang Ragam Pendekatan dalam Menangani Konflik Keagamaan <i>oleh Irsyad Rafsadie</i>	101
Bab 5 Bagiku Hakmu, Bagimu Hakku: Arah Transformasi Konflik Sosial-Keagamaan di Indonesia <i>oleh Diah Kusumaningrum</i>	131
Indeks.....	145
Biodata Penulis.....	147



Daftar Tabel dan Gambar

Tabel

2.1. Pendekatan untuk Menyelesaikan Konflik	31
2.2. Analisis Tiga Tahap Konflik GKI Yasmin	49
3.1. Perbandingan Mediasi Konvensional dan Mediasi Komunitas	70
3.2. Kasus Mediasi Komnas HAM 2013-2020: Jumlah Kasus Isu KBB dibanding Kasus Isu lainnya	77
4.1. Tiga Pendekatan Penanganan Konflik.....	108

Gambar

1.1. Pengelolaan gerakan KBB di Indonesia.....	14
2.2. Tahapan Penyelesaian Kasus GKI Yasmin	34
4.1. Hubungan Kepentingan, Standar/Hak, dan Kekuatan.....	112
4.2. Rentang prosedur penanganan konflik yang generik dan alternatifnya yang berisiko rendah.....	117



Daftar Singkatan

Adminduk	Administrasi Kependudukan
ADR	Alternative Dispute Resolution
AKKBB	Aliansi Kebangsaan Untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan
Asda	Asisten Daerah
Bapos	Bakal Pos
BAST	Berita Acara Serah Terima
BATNA	Best Alternative to Negotiated Agreement
BPMS	Badan Pekerja Majelis Sinode
CRCS	Center for Religious and Cross-cultural Studies
DPRD	Pewan Perwakilan Rakyat Daerah
FKUB	Forum Kerukunan Umat Beragama
FORKAMI	Forum Komunikasi Muslim Indonesia
FPI	Front Pembela Islam
FUI	Forum Ukhuwah Islamiyah
Gafatar	Gerakan Fajar Nusantara
GBI	Gereja Baptis Indonesia
GKI	Gereja Kristen Indonesia
GMIT	Gereja Masehi Injili Timor
GPDI	Gereja Pantekosta di Indonesia
HAM	Hak-Hak Asasi Manusia
HKBP	Huria Kristen Batak Protestan
HTI	Hizbut Tahrir Indonesia
ICIR	International Conference on Indigenous Religions
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IPT	Izin Pemakaian Tanah
ISKCON	International Society for Krishna Consciousness
JAI	Jemaat Ahmadiyah Indonesia

KBB	Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan
KIHSP	Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik
KMA	Kepercayaan dan Masyarakat Adat
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia
KOMPAK	Komunitas Peace Maker Kupang
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
MK	Mahkamah Konstitusi
MUI	Majelis Ulama Indonesia
NTB	Nusa Tenggara Barat
OMS	Organisasi Masyarakat Sipil
ORI	Ombudsman Republik Indonesia
PBM	Peraturan Bersama Menteri
Pemkab	Pemerintah Kabupaten
Pemkot	Pemerintah Kota
PGI	Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia
PMN	Pusat Mediasi Nasional
PSKP	Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PUSAD	Pusat Studi Agama dan Demokrasi
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SDM	Sumber Daya Manusia
SK	Surat Keputusan
SKB	Surat Keputusan Bersama
SOP	Standar Operasional Prosedur
UPR	Universal Periodic Review
YLBHI	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

Prakata

Buku ini adalah hasil kerja sama tiga lembaga: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada; Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina; dan Sekber Koalisi Advokasi KBB. Seperti diceritakan pada akhir Bab 1, topik yang dibahas dalam buku ini sebetulnya sudah mulai kami bicarakan bersama sepuluh tahun yang lalu, dalam serangkaian diskusi terbatas mengenai beberapa pendekatan dan strategi dalam advokasi kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) di Indonesia. Setelah itu, kami juga bekerja sama dalam beberapa hal terkait, termasuk penyelenggaraan workshop *Institutionalization of Interfaith Mediation* (di UGM, Agustus 2017) bersama Imam Muhammad Ashafa dan Pastor James Wuye dari Nigeria.

Ide untuk buku ini mulai kami diskusikan pada sekitar pertengahan tahun 2021, bermula dari keprihatinan yang sama untuk mengkaji lebih dalam mengenai mediasi sebagai salah satu strategi advokasi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Setelah beberapa penelitian awal, dan menyesuaikan dengan perkembangan di tahun itu (termasuk perkembangan penyelesaian kasus GKI Yasmin), akhirnya disepakati dua studi kasus yang akan dibahas secara terpisah. Pada November 2021, penulis dua bab buku ini, Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir (Bab 2) serta Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas (Bab 3) mempresentasikan draft hasil penelitian mereka dalam kesempatan *The 4th International Human Rights Conference* di Universitas Jember. Kemudian pada Januari 2022, sebagian dari isu itu, khususnya terkait GKI Yasmin, muncul dalam diskusi di *Workshop Advokasi KBB* (Puncak, Bogor, Januari 2022). Untuk merekam perdebatan itu lebih jauh, kami mengundang Irsyad Rafsadie dan Diah Kusumaningrum, yang keduanya hadir dalam workshop tersebut dan aktif memberikan

masukan, untuk masing-masing menulis satu bab. Untuk itu, kami menyampaikan banyak terima kasih pada semua rekan, kolega, dan hadirin beberapa acara di atas, yang telah memberikan masukan untuk pengayaan bab-bab buku ini.

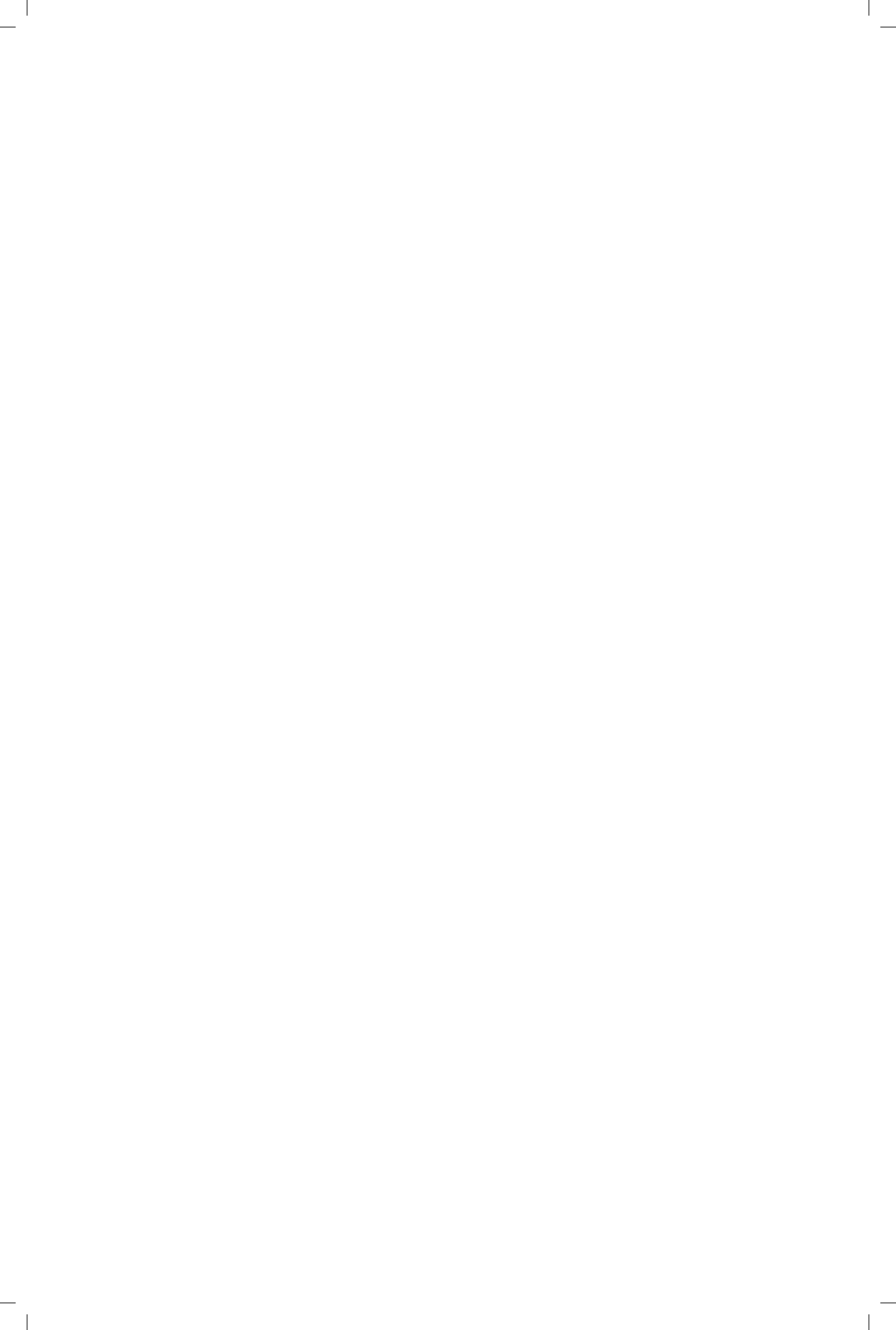
Dari sisi CRCS UGM, penelitian dan penerbitan buku ini adalah bagian dari pekerjaan terkait pembangunan pengetahuan mengenai KBB yang didukung oleh Oslo Coalition for Freedom of Religion or Belief dan International Center for Law and Religion Studies, Brigham Young University. Untuk dukungan dan kepercayaan mereka, serta fleksibilitas yang memungkinkan untuk meningkatkan kualitas penerbitan buku ini, kami tentu mengucapkan banyak terima kasih. Selain buku ini, telah ada beberapa buku lain yang diterbitkan CRCS, dan dalam waktu dekat akan ada lebih banyak karya lain, terkait isu KBB.

Dari sisi PUSAD Paramadina, kerja sama ini menambah daftar panjang kolaborasi kami dalam lebih dari satu dekade terakhir, yang semuanya menyenangkan dan membawa banyak manfaat. Kami sendiri sudah cukup lama mulai mempelajari peran-peran binadamai, termasuk mediasi, dalam pemajuan KBB di Indonesia, dan beberapa artikel dalam buku ini adalah di antara hasilnya. Kini kami juga sudah mulai menyelenggarakan loklatih mediasi dengan beberapa komunitas, antara lain bekerja sama dengan Pusat Mediasi Nasional (PMN), tempat di mana beberapa staf kami belajar keterampilan mediasi dan memperoleh sertifikat sebagai mediator profesional. Untuk semua ini, kami tidak akan pernah melupakan jasa-jasa besar rekan kami Almarhum Rizal Panggabean, seperti disampaikan dalam pendahuluan buku ini oleh Zainal Abidin Bagir.

Selain itu, penerbitan buku ini juga menjadi bagian dari tugas PUSAD Paramadina sebagai tuan rumah Sekretariat Bersama (Sekber) Koalisi Advokasi KBB di Indonesia untuk periode 2023-2026. Tugas ini dimandatkan kepada kami oleh 80-an peserta dari seluruh Indonesia yang hadir pada acara konferensi “Refleksi Advokasi KBB di Indonesia 2023” di Puncak, 22-24 Agustus 2023. Oleh karenanya, nama Sekber Koalisi Advokasi KBB kami cantumkan sebagai pihak yang ikut mendukung penerbitan ini. Semoga penerbitan buku ini makin terus memperkuat advokasi KBB di tanah air.

Meskipun ditulis oleh beberapa orang, dan ada perkembangan-perkembangan signifikan, termasuk keterlibatan lebih banyak orang di tengah proses penulisannya, kami tetap mengupayakan bahwa buku ini tampil cukup utuh, bukan hanya kumpulan bab-bab yang tak saling terhubung. Meskipun tak setiap penulisnya saling bersepakat dengan penulis lain, tetapi justru perbedaan itu, dan diskusi-diskusi kritis di antara para penulisnya, serta saling mengomentari bab-bab penulis lain, yang menjadikan buku ini lebih utuh secara konseptual. Harapan kami, buku ini akan mampu menstimulasi diskusi lebih jauh mengenai upaya pemajuan KBB di Indonesia, dalam hal pengembangan pengetahuannya maupun advokasi. Selamat membaca.

Desember 2023
CRCS UGM
PUSAD Paramadina
Sekber Koalisi Advokasi KBB Indonesia



Bab 1

Latar Sejarah: Dua Dasawarsa Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia

Zainal Abidin Bagir

Salah satu kemajuan besar pasca-Reformasi 1988 adalah menguatnya jaminan konstitusional dan legal bagi hak-hak asasi manusia (HAM) secara umum, termasuk hak untuk kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB). Ini ditunjukkan di antaranya dengan dikeluarkannya TAP MPR mengenai HAM, hanya beberapa bulan setelah Mei 1998, dan UU mengenai hak-hak asasi manusia (1999). Pada 2000, proses amandemen UUD 1945 menambahkan satu bab khusus berjudul Hak Asasi Manusia, termasuk terkait dengan kebebasan beragama atau berkeyakinan. Proses setelah itu adalah pengarusutamaan HAM (Bagir 2015).

Jaminan bagi KBB itu bukannya tanpa kualifikasi. Ini tampak, misalnya, dalam klausul pembatasan HAM di Pasal 29J UUD 1945 hasil amandemen. Di luar itu, sejak tahun 2007 beberapa kasus terkait KBB sempat muncul dalam Mahkamah Konstitusi (MK), yang juga merupakan anak kandung Reformasi. Putusan-putusan MK menggambarkan kerumitan dan ambiguitas yang lebih besar dalam hal penjaminan KBB (Butt 2016). Namun, secara umum, UUD hasil amandemen dan UU baru pasca 1998 itu dapat dilihat sebagai perkembangan positif yang menandakan komitmen lebih besar pada HAM, termasuk KBB.

Sejalan dengan itu, wacana dan advokasi KBB pun berkembang cukup pesat. Awalnya ia adalah bahasa formal legislasi, lalu menjadi wacana dan argumen advokasi untuk kelompok-kelompok keagamaan

yang rentan. Dalam hal wacana, signifikansi KBB makin tampak jika kita membandingkan dengan konsep-konsep lain terkait tata kelola keagamaan yang sempat atau masih populer hingga kini, baik di kalangan masyarakat sipil maupun pemerintah, seperti: *pluralisme*, *kerukunan umat beragama*, atau, yang lebih baru, *moderasi beragama*.

Robert Hefner melihat sebagian isu yang kini dibahas di bawah rubrik kebebasan beragama, sebelumnya, sejak kemerdekaan, dibingkai sebagai isu politik hubungan agama dan negara dan pengelolaan keragaman agama di Indonesia (Hefner 2014). Di masa-masa awal setelah Reformasi, konsep lain yang kerap digunakan adalah pluralisme yang, seperti dibahas singkat di bawah, sempat difatwakan haram oleh MUI (Bagir dan Cholil 2009).

Di kalangan pemerintah, konsep kerukunan umat beragama, sebagai paradigma tata kelola keragaman agama, sudah berusia lama dan masih cukup dominan hingga kini, dan sejak tahun 2015 bahkan diterjemahkan menjadi Indeks Kerukunan Beragama tahunan. Belakangan ini, khususnya melalui Kementerian Agama, pemerintah gencar mengampanyekan moderasi beragama¹ (Kementerian Agama 2019). Konsep itu menjadi kebijakan resmi negara dan masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Menarik untuk melihat bahwa RPJMP2025-2045, yang baru selesai disusun, menggunakan beberapa konsep tersebut: kerukunan umat beragama adalah yang paling sering disebut, sedangkan moderasi (atau kata sifatnya, moderat) dan kebebasan beragama disebut di beberapa tempat, tetapi tidak menonjol (RPJMP 2025-2045). Dibandingkan dengan beberapa konsep di atas, mesti diakui bahwa sebetulnya kebebasan beragama adalah bahasa yang paling tegas rujukannya, yaitu pada UUD 1945, UU HAM (1999), maupun UU No. 12 (2005) yang meratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP), serta memiliki implikasi legal yang jelas pula. Meskipun demikian, kebijakan-kebijakan negara yang lebih rendah dalam hierarki legal, justru lebih jarang mengacu pada ide kebebasan itu (Asfinawati 2023).

Advokasi KBB berkembang dalam ambiguitas kerangka legal dan

¹ Untuk kajian kritis terhadap gagasan moderasi beragama, lihat Bagir dan Sormin, ed. (2022); sedangkan kajian yang melihat ketegangan antara konsep kebebasan dan kerukunan, lihat Sutanto dan Sormin, ed. (2023).

politik semacam itu: adanya kemajuan dalam jaminan konstitusional dan legal bagi KBB di tingkat nasional, tetapi masih adanya disharmoni dengan paradigma dan praktik kebijakan yang diwarisi dari rezim-rezim sebelumnya, juga kebijakan di tingkat daerah yang tak selalu sejalan. Bagian berikutnya dari bab ini memberikan konteks bagi buku ini secara keseluruhan, dengan menggambarkan secara kronologis, meskipun cukup ringkas dan selektif, dinamika advokasi KBB yang tumbuh dan berkembang dalam lahan semacam itu.

1. Perkembangan Advokasi KBB

Tampak jelas bahwa argumen KBB muncul secara cukup menonjol beberapa tahun setelah Reformasi, mengikuti makin kuatnya pengakuan HAM, termasuk KBB, dalam Konstitusi dan UU. Ruang kebebasan yang lebih luas, termasuk kebebasan berserikat dan berekspresi, berarti memberi tempat pula bagi kelompok-kelompok dalam masyarakat dengan aspirasi yang bertentangan. Di masa inilah, beberapa tahun kemudian, terjadi apa yang dicatat banyak pengamat sebagai “belokan konservatif” (*conservative turn*) dalam politik Indonesia (Bruinessen 2013). Salah satu wujud paling jelasnya adalah makin maraknya kelompok-kelompok Muslim eksklusif memunculkan kasus-kasus tuduhan penodaan agama (dalam ranah pidana) dan pendirian rumah ibadat (sering kali dikaitkan dengan masalah perizinan). Gejala inilah yang membantu melahirkan advokasi untuk pembelaan kelompok-kelompok keagamaan minoritas atau rentan dengan menggunakan bahasa konseptual kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Tahun 2005 adalah tahun penting yang menandai banyak hal terkait advokasi KBB. Pada tahun ini, Majelis Ulama Indonesia (MUI) memprakarsai penyelenggaraan Kongres Umat Islam keempat (kongres-kongres sebelumnya diadakan pada 1937, 1950, dan 1998) pada April 2005.² Tiga bulan setelah kongres itu, MUI menyelenggarakan Muktamar Nasional VII yang mengeluarkan 11 fatwa,³ termasuk dua fatwa kontroversial, yaitu terkait dengan sekularisme, pluralisme, dan

² “MUI Selenggarakan Kongres Umat Islam Indonesia”, dalam *Detik.com*, 27 Maret 2005, diakses pada 16 April 2023. Link: <https://news.detik.com/berita/d-327942/mui-selenggarakan-kongres-umat-islam-indonesia> (Terakhir diakses: 31 Oktober 2023).

³ “Munas MUI VII Keluarkan 11 Fatwa” dalam *Al-Irsyad.or.id*, 5 Agustus 2005, <https://www.alirsyad.or.id/munas-mui-vii-keluarkan-11-fatwa/> (Terakhir diakses: 31 Oktober 2023).

liberalisme, serta fatwa baru mengenai Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).⁴ Tidak kurang dari dua pekan sebelumnya, Kampus Mubarak Jemaat Ahmadiyah, di Jalan Raya Parung-Bogor, Jawa Barat, diserang.⁵ Meskipun penyerangan ini memperoleh kecaman keras banyak pihak, fatwa baru itu, yang menyarankan pemerintah untuk melarang JAI, justru tampak seperti ingin menegaskan bahwa sumber masalah adalah JAI.

Perlu dicatat bahwa Mukhtamar MUI itu dibuka oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang mengatakan akan mengikuti fatwa MUI. Periode SBY (2004-2014) adalah periode yang menyaksikan makin tumbuh, berkembang, dan matangnya kelompok-kelompok eksklusif seperti MUI. MUI sendiri di masa itu telah mengubah persepsidirinya dari peran sebagai pelayan pemerintah menjadi pelayan umat, yang mengisyaratkan bahwa mereka tidak di bawah pemerintah, akan memiliki sikap independen, bahkan juga dapat menjadi kelompok penekan (Ichwan 2013). Dalam konteks ini, UU Pencegahan Penodaan Agama (No.1/PNPS/1965), yang implementasinya menuntut aparat penegak hukum untuk meminta pandangan otoritas keagamaan, adalah alat hukum yang ampuh untuk menegaskan posisi MUI sebagai otoritas utama, sekaligus meminggirkan kelompok-kelompok di luar arus utama.

Pada tahun yang sama, 2005, ada dua kasus lain terkait tuduhan penodaan agama yang mencuat dan memperoleh perhatian besar di media massa, yaitu kasus Lia Eden (yang juga melibatkan pengikutnya) dan Yusman Roy. Berbeda dengan kasus Ahmadiyah, keduanya adalah kasus pidana yang dibawa ke pengadilan. Sementara kasus-kasus yang disebut “penodaan agama” telah cukup sering muncul di Indonesia, dapat dikatakan bahwa pembelaan keduanya di ruang pengadilan merupakan advokasi legal atas nama kebebasan beragama atau berkeyakinan yang paling awal. Setelah itu, kasus-kasus pidana penodaan agama

⁴ Selain menegaskan kesesatan Ahmadiyah, fatwa MUI yang baru ini menyatakan bahwa “Pemerintah berkewajiban untuk melarang penyebaran faham Ahmadiyah di seluruh Indonesia dan membekukan organisasi serta menutup semua tempat kegiatannya.” Lihat Nasution (2008) yang membandingkan beberapa fatwa/pernyataan MUI tentang Ahmadiyah.

⁵ Penyerangan Kampus Mubarak Bisa Disebut Terorisme Telanjang, dalam Detik.com, 16 Juli 2005, diakses pada 14 April 2023. Link: <https://news.detik.com/berita/d-404189/penyerangan-kampus-mubarak-bisa-disebut-terorisme-telanjang> (Terakhir diakses: 31 Oktober 2023)

makin sering muncul, dengan berbagai variasi, demikian pula dengan pembelaannya oleh para advokat KBB.

Selain kasus-kasus penodaan agama, yang makin kerap muncul setelah 2005 hingga kini, kasus-kasus lain yang kerap disebut sebagai “kasus pelanggaran KBB” adalah terkait dengan pendirian rumah ibadat, khususnya gereja (Ali-Fauzi dkk 2011; Crouch 2014). Pada tahun 2006, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan peraturan bersama yang di antaranya mengatur pendirian rumah ibadat secara terinci (PBM No.9/No. 6 tahun 2006). Kasus HKBP Filadelfia di Bekasi dan GKI Yasmin di Bogor adalah dua kasus yang memperoleh banyak perhatian di tahun-tahun itu (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). GKI Yasmin, yang dibahas di Bab 2 buku ini, awalnya telah memperoleh IMB, tetapi lalu dicabut oleh Walikota Bogor. Ini termasuk kasus yang cukup awal mengenai pembangunan rumah ibadat yang dibawa ke pengadilan, yaitu sejak 2008. Meskipun persoalan hukumnya terutama terkait administrasi perizinan, tetapi kerangka KBB juga menjadi argumen yang menonjol, apalagi setelah kasusnya naik ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Mahkamah Agung (MA).

Pada masa ini, wacana dan advokasi KBB diperkuat dengan munculnya beberapa laporan tahunan terkait KBB, yang mulai diterbitkan secara rutin oleh beberapa lembaga sejak tahun 2007 (Ali-Fauzi 2014). Selain lembaga yang berbasis di Jakarta, seperti Setara Institute dan Wahid Institute (belakangan berubah nama menjadi Wahid Foundation), ada pula laporan tahunan yang diterbitkan CRCS UGM sejak tahun 2008, maupun laporan-laporan lain yang cakupannya lebih lokal. Sebagian dari laporan periodik itu masih berlanjut hingga kini, meskipun formatnya berubah. Nantinya, sebagiannya mungkin terkait dengan tradisi penulisan laporan tersebut dan akumulasi pencatatan kasus-kasus KBB, beberapa organisasi masyarakat sipil aktif terlibat dalam *Universal Periodic Review* (UPR), pertemuan reguler di Dewan HAM PBB, yang kedua pada tahun 2012, dengan ikut mengirimkan laporan. Dua isu khusus, menyangkut Ahmadiyah dan GKI Taman Yasmin, muncul dalam laporan mereka maupun laporan pemerintah. Sebagai bandingan, pada UPR pertama (2008), isu-isu terkait KBB tidak muncul. Ini menunjukkan menguatnya advokasi KBB di masa itu, hingga ke tingkat kampanye internasional. Pemberitaan mengenai ini pun marak di media nasional, meskipun sebagiannya menyayangkan

mengapa persoalan domestik dibawa ke tingkat internasional.

Pada 1 Juni 2008, sebuah insiden di Monas membawa ide KBB lebih luas ke media massa, meski dengan cara yang tak diharapkan. Pada hari itu, sebuah aliansi organisasi masyarakat sipil yang bernama “Aliansi Kebangsaan Untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan” (AKKBB) melakukan aksi damai memperingati Hari Lahir Pancasila dengan membawa pesan “Satu Indonesia untuk Semua”. Di Monas, sebelum aksi itu berlangsung, mereka diserang oleh laskar Front Pembela Islam (FPI), dan sebagian peserta aksi dipukul dan ditendang, hingga puluhan orang mengalami luka-luka. Peristiwa itu memperoleh liputan luas oleh media massa karena kemudian, dengan desakan masyarakat, diikuti dengan pengerahan lebih dari 1.000 orang anggota polisi ke Markas FPI, dan lalu dengan pemenjaraan dua pemimpin FPI, yaitu Rizieq Shihab dan Munarman.

Perlu dicatat bahwa Insiden Monas pada 1 Juni 2008 sebagiannya dipicu tuduhan kelompok penyerang bahwa aksi AKKBB itu bukan hanya merayakan Pancasila, tetapi bertujuan membela Ahmadiyah, yang pada tahun 2005 telah difatwa sesat oleh MUI. Sementara aparat penegak hukum memburu pemimpin FPI yang dianggap menganjurkan kekerasan, MUI dan Forum Ukhuwah Islamiyah (FUI) mendorong pemerintah segera mengeluarkan suatu Surat Keputusan Bersama untuk melarang Ahmadiyah, “sebagai penawar emosi masyarakat, khususnya umat Islam.”⁶ Beberapa bulan sebelumnya, sejak akhir 2008, Kementerian Agama memang telah menginisiasi beberapa putaran dialog untuk menyikapi keberadaan Ahmadiyah, yang diikuti dengan periode pemantauan (Februari-April 2008), dan lalu rekomendasi Bakorpakem untuk melarang Ahmadiyah (April 2008). SKB pelarangan itulah yang diharapkan segera dikeluarkan oleh MUI dan FUI. Beberapa hari setelah itu, pada 9 Juni 2008, keluarlah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat (untuk pembahasan mengenai proses SKB ini, lihat CRCS UGM 2008). SKB itu tidak melarang, tetapi membatasi ruang gerak JAI. Namun,

⁶ “MUI dan FUI Desak Pemerintah Keluarkan SKB Ahmadiyah”. <https://www.kemenag.go.id/nasional/mui-dan-fui-desak-pemerintah-keluarkan-skb-ahmadiyah-fh4d2k> (5 Juni 2008; terakhir diakses 30 Oktober 2023)

beberapa riset menunjukkan bahwa bukannya meredakan ketegangan dan membantu kerukunan, tetapi SKB itu justru menjadi semacam stimulus bagi keluarnya peraturan-peraturan daerah yang sebagiannya bahkan lebih keras dari SKB (Cholil dkk 2010, 49-51).

Bagi para aktivis KBB, perkembangan tersebut, dan beberapa perkembangan lain sejak 2005, menunjukkan betapa UU Pencegahan Penodaan Agama (No.1/PNPS/1965), yang menjadi jangkar utama legalitas SKB itu, amat bermasalah. Maka setahun kemudian, pada tahun 2009, beberapa individu (termasuk mantan presiden Abdurrahman Wahid) bersama beberapa organisasi masyarakat mengajukan pengujian (*judicial review*) UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi, dengan dasar argumen yang berpusat pada hak kebebasan beragama atau berkeyakinan, dengan rujukan pada UUD 1945, UU HAM (1999), dan KIHSP.

Peristiwa pengujian UU Pencegahan Penodaan Agama memperoleh perhatian besar oleh MK sendiri, juga oleh masyarakat luas, seperti tercermin dalam pemberitaan media yang cukup intens, dan beberapa demonstrasi yang mengiringi perdebatan di ruang Mahkamah Konstitusi. Ada dua catatan penting terkait proses ini. *Pertama*, menurut beberapa riset, setelah putusan MK yang menolak membatalkan UU tersebut, pengadilan kasus-kasus penodaan agama justru menjadi makin marak, hingga kini.⁷ Cakupan target tuduhan penodaan agama pun meluas, hingga, misalnya, melibatkan komunitas Syiah, yang hingga tahun 2012, terlepas dari berbagai kontroversinya, cukup aman dari jangkauan UU itu atau pun Pasal 156a KUHP. (Sebagaimana akan ditunjukkan nanti, kasus ini menjadi salah satu konteks berkembangnya wacana mengenai KBB dan mediasi yang menjadi topik utama buku ini.) Penanda lain dari meningkatnya cakupan tuduhan itu adalah ketika pada tahun 2016-2017 Gubernur DKI yang ketika itu masih aktif, Basuki Tjahaja Purnama, terkena tuduhan penodaan agama dan dipenjara selama hampir dua tahun. *Kedua*, terlepas dari hasilnya, yaitu penolakan MK untuk membatalkan UU Pencegahan Penodaan Agama tersebut, bahasa KBB menjadi makin populer, bukan hanya di kalangan aktivis, tetapi juga bagi publik yang lebih luas. Mahkamah Konstitusi, yang didirikan pada 2003 sebagai anak kandung Reformasi, menjadi arena baru untuk penafsiran mengenai KBB di Indonesia.

⁷ Lihat Bagir (2018) dan, laporan yang lebih baru, laporan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia untuk kasus-kasus pada tahun 2020 (Asfinawati dan Santoso 2020).

Sebelum kasus penodaan agama, sesungguhnya telah ada setidaknya dua kasus terkait agama yang diputuskan MK, yaitu terkait poligami (UU Perkawinan tahun 1974) dan UU Peradilan Agama (2006). Setelah itu, UU Perkawinan (1974) dibawa ke MK beberapa kali untuk isu-isu berbeda. Menarik bahwa dalam beberapa kasus itu, umumnya para pemohon maupun para hakim, menggunakan bahasa KBB, terkait kebebasan warga negara dan sejauh mana negara dapat turut campur dalam kehidupan beragama warganya atau mengakui hukum yang bersumber dari agama (sebagian besar ini berarti syariat Islam) (Butt 2016). Dalam analisis Butt, MK sendiri cenderung tidak progresif, tetapi juga tidak konservatif. MK tampak menahan keinginan sebagian orang untuk masuknya syariat Islam lebih jauh, tetapi juga mempertahankan pentingnya “nilai-nilai agama” yang ada dalam Pasal 28J UUD 1945, sebagai klausul pembatasan hak yang dipahami secara cukup luas. Serangkaian peristiwa pengujian UU di MK itu, termasuk pemberitaannya di media massa, menambah bobot wacana dan advokasi KBB secara signifikan—sekaligus adanya kontestasi mengenai penafsiran KBB dalam konteks hukum Indonesia.

Dalam kaitan itu, menarik untuk mengamati proses pengujian UU Administrasi Kependudukan (No. 23/2006) di Mahkamah Konstitusi yang diajukan pada tahun 2016-2017 oleh beberapa individu dan kelompok agama leluhur/kepercayaan, didukung oleh beberapa organisasi masyarakat sipil. Berbeda dengan pengujian UU Pencegahan Penodaan Agama pada 2009, argumen yang utama di sini bukanlah kebebasan beragama atau berkeyakinan, tetapi tentang bagaimana pembedaan dalam administrasi kependudukan (pengisian Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk) bagi kelompok kepercayaan telah mengakibatkan kerugian sosial dan ekonomi. Meskipun demikian, para Hakim Konstitusi justru berbicara mengenai KBB, dan memberikan tafsir mengenai pasal-pasal terkait dalam UUD 1945 yang telah diamandemen (Pasal 28E). Meskipun dari segi argumentasi para hakim MK ada kritik serius (Butt 2020), tetapi secara simbolik putusan tersebut merupakan rekognisi atas penghayat kepercayaan, sebagai kelompok minoritas agama yang telah lama termarjinalkan.

Kemenangan di Mahkamah Konstitusi itu dirayakan dengan diselenggarakannya *The First International Conference on Indigenous Religions* (ICIR) di Yogyakarta, yang dihadiri ratusan anggota komunitas

penghayat, aktivis, akademisi, juga wakil-wakil pemerintah. Hingga kini, ICIR telah berlangsung lima kali, dan selain itu juga menyelenggarakan puluhan webinar. Kolaborasi advokasi antarsektor ini masih terus berkembang, sebagiannya dilakukan pemerintah (Direktorat Kepercayaan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan) bersama dengan beberapa kementerian dan lembaga. Di pihak pemerintah, ini misalnya dilembagakan dalam wadah baru, yaitu Tim Koordinasi untuk Layanan Advokasi bagi Penghayat Kepercayaan dan Masyarakat Adat (KMA), dengan tujuan mempercepat pemenuhan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan dan Masyarakat Adat (lihat <https://advokasikma.kemdikbud.go.id/>). KMA melibatkan pula akademisi dan aktivis yang berperan cukup besar sejak awal pembentukannya.

Ada dua hal yang penting dicatat dari advokasi penghayat agama leluhur itu yang memberikan gambaran tentang advokasi yang lebih luas. *Pertama*, bagi para aktivisnya sendiri, awalnya ia didekati lebih sebagai isu layanan publik bagi warga negara; bukan isu KBB *per se*, tetapi dalam konsep inklusi sosial atau kewargaan yang inklusif.⁸ Hal ini sebagiannya menunjukkan bahwa bukan hanya dalam hal konsepnya, melainkan juga dalam praktik advokasi, keterkaitan antarhak adalah prinsip penting. KBB tidak berdiri sendiri, tetapi selalu berinteraksi dengan hak-hak lain, dan konsep-konsep HAM dapat diperkaya dengan perspektif lain pula. *Kedua*, kesuksesan advokasi itu mengisyaratkan betapa kolaborasi antarsektor penting dilakukan dan menjanjikan pencapaian baru. Dalam hal ini, ada beberapa contoh kolaborasi lain, baik di antara organisasi masyarakat sipil (OMS), maupun di antara OMS dengan kementerian atau lembaga negara. Salah satunya adalah penyusunan *Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak Atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan* (diterbitkan pada tahun 2020) oleh Komnas HAM, bekerja sama dengan beberapa aktivis dan akademisi. Terlepas dari efektivitasnya, standar

⁸ Pembahasan mengenai hal ini telah diterbitkan oleh The Asia Foundation (2020) sebagai bagian dari program Peduli yang mengupayakan inklusi sosial bagi enam kelompok masyarakat, salah satunya kelompok minoritas keagamaan yang terdiskriminasi (<https://asiafoundation.org/publication/understanding-social-exclusion-indonesia/>). Empat serial monograf mengenai inklusi sosial dan advokasi kewargaan terkait program itu adalah Samsul Maarif dan Zainal Abidin Bagir, Masyarakat Sipil dalam Perjuangan untuk Keadilan dan Kewargaan; Husni Mubarak, Advokasi Inklusi Sosial: Penghayat Marapu di Sumba, Nusa Tenggara Timur; Affaf Mujahidah, Majelis Luhur Kepercayaan DIY: Tantangan Inklusi Dua Arah; dan Laela Safitri Sahroni, Antara Agama dan Kepercayaan: Paguyuban Ngesti Tunggal.

semacam ini merupakan rumusan penting tentang konseptualisasi dan upaya implementasi KBB di Indonesia, melampaui beberapa hukum yang telah ada, dan diharapkan menjadi panduan aparat pemerintah dan penegak hukum.

Contoh kolaborasi lain yang membuahkan hasil adalah terkait dengan pasal-pasal agama atau kepercayaan dalam KUHP baru (2023). Advokasi terkait pasal-pasal tentang agama telah berlangsung cukup lama, tetapi koalisi aktivis KBB bekerja secara lebih intensif mulai tahun 2019, dan sebagian dari usulan mereka diakomodasi. Misalnya, dalam Pasal 300 KUHP baru, yang menggantikan Pasal 156a dalam KUHP lama, istilah “penodaan agama” hilang (dan dengan demikian juga tidak berlakunya Pasal 4 dalam UU No.1/PNPS/1965). Rumusan penggantinya diinspirasi oleh Pasal 20 KIHSP yang melarang “anjuran kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan”. Selain itu, dalam KUHP baru ini, setiap kali agama disebut, kepercayaan disebut pula, yang mengisyaratkan rekognisi lebih besar bagi kelompok penganut kepercayaan, mengikuti Putusan MK pada tahun 2017 di atas. Meskipun demikian, kemajuan ini dapat dikatakan “tidak sempurna”, sama seperti halnya dengan putusan MK terkait UU Adminduk, karena masih ada unsur-unsur yang memungkinkan pembatasan KBB maupun hak-hak lain (Bagir 2023; Butt 2023).

2. Beberapa Kesimpulan Awal

Dari paparan kronologis perkembangan advokasi KBB yang amat ringkas dan selektif di atas, ada beberapa gambaran yang tampak. *Pertama*, advokasi KBB berkembang dalam lanskap sosial, legal, dan konstitusional baru pasca-Reformasi 1998. Lanskap ini mengandung ambiguitas dalam dirinya. Di satu sisi, perubahan progresif, dari sudut pandang HAM, dalam UUD, UU, maupun praktik kebijakan negara lain menjadi lahan subur bagi tumbuh dan berkembangnya advokasi untuk hak KBB. Meskipun demikian, hukum dan kebijakan lama, yang masih membawa paradigma pengelolaan agama dari rezim-rezim tak demokratis sebelumnya, juga masih berlaku hingga kini, dan menjadi rem yang menghambat perkembangannya, bahkan memunculkan tantangan-tantangan serius. Demikian pula dengan kebijakan di tingkat daerah yang kerap lebih restriktif daripada di tingkat nasional. Di

aras masyarakat, Reformasi membuka ruang lebar bagi lebih banyak kelompok, termasuk kelompok keagamaan konservatif, yang nantinya akan menjadi lawan dari para advokat KBB. Inilah lanskap sulit yang berjasa melahirkan advokasi baru dalam bahasa KBB, sekaligus menghambat perkembangannya.

Kedua, masa-masa awal advokasi KBB, mulai tahun 2005 hingga setidaknya 2014, yang berimpit dengan pemerintahan dua periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, diwarnai dengan strategi yang secara umum dapat dikatakan konfrontatif. Advokasi yang menonjol di masa ini lebih diwarnai oleh, dalam bahasa Petersen dan Marshall (2019), perlawanan/penekanan (melawan pemerintah/lembaga negara) ketimbang kerja sama (*engagement*). Bentuk yang menonjol adalah litigasi atas kasus-kasus di beberapa ranah pengadilan (kasus pidana, kasus yang melibatkan tata usaha negara, hingga *judicial review* di Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi). Meskipun demikian, penting dicatat bahwa, kecuali dalam kasus pengujian UU/peraturan, litigasi-litigasi tersebut biasanya tidak diinisiasi oleh para advokat KBB, tetapi dipaksakan oleh aparat pemerintah atau penegak hukum—dengan kata lain, para advokat bereaksi atas tindakan atau pembiaran pemerintah/aparat hukum. Litigasi semacam itu kerap dinilai oleh para aktivis KBB sendiri, yang membela korban-korban pelanggaran KBB, sebagai bermasalah, karena putusan-putusan yang mengandung disparitas, tidak konsisten, bahkan kerap ada kesan aparat penegak hukum tunduk pada tekanan dari kelompok-kelompok eksklusif. Sebagian dari persoalan itu tentu jelas sumbernya, yaitu kelemahan inheren dalam hukum/peraturan yang ada, yang sebagiannya memang diskriminatif.

Ketiga, dalam beberapa tahun terakhir, beberapa upaya merespons persoalan terkait dengan komunitas-komunitas keagamaan yang terdiskriminasi telah berkembang dengan bahasa baru, misalnya inklusi sosial, yang beririsan dengan KBB. Tentu ada perbedaan penekanan dari kedua bahasa konseptual itu, tetapi tujuan dan penerima manfaatnya sebetulnya sama, yaitu individu atau kelompok-kelompok keagamaan yang terdiskriminasi karena identitas agama/kepercayaannya. Keterbukaan pada konsep lain semacam itu akan membuka peluang advokasi KBB yang lebih luas.

Keempat, berbeda dengan strategi perlawanan yang menghadapkan aktivis dengan pemerintah/negara, dalam beberapa tahun terakhir telah ada beberapa kolaborasi antarsektor yang membuahkan hasil, meskipun, seperti disinggung di atas, mau tak mau ada kompromi-kompromi yang mesti dilakukan. Kompromi kerap meninggalkan masalah-masalah yang tak selesai, tetapi dalam kenyataannya mungkin juga sulit dihindari. Kemungkinan seperti ini boleh jadi makin terbuka karena adanya perubahan di pihak pemerintah juga. Wujud lain dari kerja sama semacam itu adalah makin banyaknya pelatihan-pelatihan KBB dan binadamai yang diselenggarakan berapa organisasi masyarakat sipil untuk beragam sasaran audiens di tingkat nasional atau daerah. Termasuk di sini adalah, misalnya, pelatihan KBB untuk aparat penegak hukum, penyuluh-penyuluh agama, guru, atau anggota Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

Ada beberapa faktor yang tampaknya memengaruhi kemunculan dua tren terakhir (perluasan bahasa KBB dan kolaborasi). Tren sebelumnya menyaksikan beberapa penyerangan fisik kelompok keagamaan yang terpinggirkan maupun benturan keras advokat KBB dengan kelompok-kelompok masyarakat penentangnya, juga dengan lembaga-lembaga negara. Boleh jadi ini memaksa para aktivis untuk menilai ulang dan mendiversifikasi pendekatan mereka. Terlepas dari itu, perkembangan waktu tentu juga mematangkan advokasi KBB dan membuka jalan-jalan baru yang sebelumnya tak selalu tampak.

Dari sisi konteks politik, perubahan rezim tampaknya juga berpengaruh. Dua periode pemerintahan SBY diwarnai dengan berkembangnya advokasi KBB maupun gerakan yang melawannya, sehingga beberapa kali memunculkan benturan-benturan keras. Periode pemerintahan Jokowi (2014-kini) melihat perkembangan berbeda. Rezim ini awalnya didukung banyak organisasi masyarakat sipil karena keinginan mempertahankan demokratisasi dan pluralisme yang terancam oleh pesaing-pesaingnya. Tak sedikit pula aktivis yang kemudian bergabung dengan pemerintahan yang berkuasa untuk merealisasikan harapan itu. Namun, beberapa tahun kemudian ada perubahan yang nyata di rezim ini. Tahun 2016-2017, sekitar masa pemilihan Gubernur DKI, dapat dilihat sebagai penanda mengerasnya polarisasi masyarakat, dan sekaligus juga makin represifnya pemerintahan Jokowi. Kelompok-kelompok Muslim eksklusif, yang tumbuh dan menjadi matang di

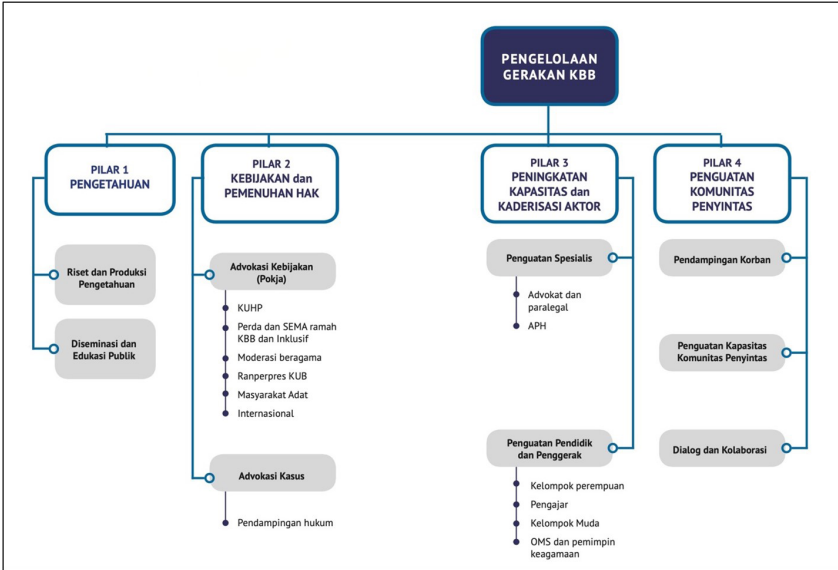
masa pemerintahan SBY, tampil sebagai ancaman yang nyata bagi pemerintahan Jokowi. Sebagai reaksinya, presiden mengambil beberapa langkah, di antaranya pembubaran organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Kecenderungan perilaku anti-demokrasi semacam inilah yang kemudian kerap disebut pengamat sebagai gejala kemerosotan demokrasi, hingga saat ini. Pada satu sisi, dapat dikatakan advokasi KBB diuntungkan dengan dihilangkannya atau dibatasinya sebagian lawan mereka; beberapa jalur kerja sama dengan pemerintah untuk pemajuan KBB terbuka. Namun, pada sisi yang lain, ada tantangan baru otoritarianisme dan menyempitnya ruang sivik, setidaknya di tingkat nasional. Beberapa faktor ini tampaknya juga mendukung munculnya strategi-strategi alternatif pemajuan KBB.

Setelah menyampaikan beberapa poin dari tinjauan perkembangan advokasi KBB di atas, di sini perlu ada *disclaimer*. Sebagaimana telah disampaikan di atas, tinjauan ini dilakukan secara selektif dengan meninggalkan banyak rincian dan ragam aktivitas advokasi KBB. Kesimpulan yang ditarik pun tentu tidak dapat diharapkan lengkap. Gambaran yang lebih lengkap muncul dari refleksi atas advokasi KBB pada Workshop Advokasi KBB (Januari 2022) dan Konferensi Advokasi KBB (2023) di Bogor. Gambar di bawah (diambil dari Laporan Konferensi 2023) memberikan gambaran yang lebih lengkap mengenai peta advokasi KBB, yang merupakan hasil dari refleksi para peserta konferensi.

Merujuk pada diagram di atas, paparan kronologis advokasi KBB di bab ini terfokus utamanya pada satu pilar saja, yaitu Pilar 2, terkait advokasi kebijakan dan advokasi kasus-kasus spesifik. Tujuan bab ini terbatas untuk memberikan konteks bagi bab-bab selanjutnya, yang membahas beberapa aspek atau dimensi dari advokasi KBB, bertitik tolak dari dua studi kasus, yang keduanya terkait Pilar 2.

Dalam hal menggambarkan perbedaan-perbedaan di antara advokat KBB, Workshop Advokasi KBB 2022 mencatat bahwa dasar bergerak para advokat KBB dapat beragam, tetapi tidak selalu menimbulkan perbedaan nilai-nilai yang diperjuangkan, meskipun diungkapkan dalam bahasa yang berbeda-beda. Perbedaan biasanya terjadi dalam menghadapi kasus-kasus kongkret karena pertimbangan situasi spesifik suatu kasus kebutuhan korban, atau pertimbangan strategi jangka pendek

Gambar 1.1.
Pengelolaan Gerakan KBB di Indonesia



atau panjang. Oleh karena itu, studi empiris kasus-kasus KBB dapat diharapkan memberikan jawaban yang lebih baik terkait ragam advokasi itu. Buku ini melakukan dua studi kasus semacam itu, untuk melihat dengan lebih baik kompleksitas advokasi KBB, khususnya terkait dengan pendekatan non-hukum, yang di sini diungkapkan dalam kerangka manajemen/resolusi/transformasi konflik dan beberapa tekniknya.

3. Mencari Strategi Alternatif untuk Memajukan KBB

Isu utama buku ini adalah strategi pemajuan KBB di Indonesia, dengan merefleksikan beberapa kasus mutakhir, berfokus pada advokasi yang memanfaatkan strategi non-legal (atau lebih tepat diungkapkan dalam bahasa manajemen/resolusi/transformasi konflik). Minat beberapa penulisnya untuk mendalami isu ini dapat dirunut ke belakang, 10 tahun yang lalu, pada tahun 2013. Pada tahun itu, CRCS menerbitkan *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama 2012* (CRCS 2013). Laporan tahunan kelima itu mencatat meningkatnya frekuensi dan intensitas konflik rumah ibadah dan tuduhan penodaan agama. Analisisnya menyimpulkan

bahwa upaya-upaya hukum untuk merespons masalah-masalah itu kerap gagal atau tidak memberikan keadilan. Salah satu rekomendasinya adalah untuk memprioritaskan upaya-upaya non-hukum—yang paling sering disebut ketika itu adalah mediasi—sebagai upaya penyelesaian konflik keagamaan.

Pada tahun 2013 itu pula, atas usulan beberapa lembaga, CRCS menginisiasi diskusi di antara aktivis dan akademisi terkait advokasi dalam kasus yang disebut sepintas di atas, yaitu pengusiran dan penyerangan terhadap komunitas Syiah di Sampang dari kampungnya pada tahun 2011-2012. Dalam kegiatan advokasi oleh banyak organisasi itu, ada ketegangan di lapangan di antara mereka karena penggunaan beberapa strategi advokasi yang berbeda—ada yang bersikap konfrontatif terhadap pemerintah (daerah dan pusat), ada pula yang lebih memilih bekerja sama.

Pertemuan awal pada Mei 2013 di Yogyakarta itu membicarakan beberapa persoalan yang muncul di lapangan, dan segera tampak bahwa ada isu-isu lebih mendasar yang perlu digali lebih jauh. Beberapa minggu kemudian kami mengadakan pertemuan lain, yang membicarakan isu strategi advokasi itu secara lebih umum dan teoretis. Dua penulis buku ini, Ihsan Ali-Fauzi dan Zainal Abidin Bagir, bersama dengan beberapa orang lain, terlibat dalam beberapa diskusi itu.

Di sini harus disebut peran Samsu Rizal Panggabean yang ketika itu aktif di Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) di Universitas Gadjah Mada, dan sempat menjadi tuan rumah untuk salah satu pertemuan lanjutan. Rizal, yang dikenal sebagai pelopor studi perdamaian di Hubungan Internasional, Fisipol UGM (Kusumaningrum 2017), pada tahun itu menulis setidaknya dua makalah mengenai topik yang sama. Yang pertama adalah bahan paparannya di Mahkamah Konstitusi (6 Maret 2013) sebagai saksi ahli pengujian Pasal 156a KUHP yang diajukan oleh beberapa orang, termasuk Tajul Muluk, tokoh Syiah Sampang yang dijatuhi hukuman penjara setelah ia dan komunitasnya terusir dari desanya.⁹ Tidak lama setelah itu, ia diundang oleh Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Hubungan Antaragama (29 April

⁹ Paper dengan judul “Menyelesaikan Konflik dan Memulihkan Hubungan, Bukan Menghukum dan Mengadili” itu tampaknya tidak selesai—setidaknya, ketika beberapa pertemuan di pertengahan 2013 itu diadakan.

2013).¹⁰ Pada sekitar waktu itu, kami juga sempat meminta Rizal untuk memberikan komentar terhadap *Laporan Tahunan CRCS (2013)* di atas. Dalam beberapa kesempatan itu, ia membantu kami dengan memberikan gambaran mengenai tiga pendekatan dalam merespons konflik sosial (pendekatan berbasis kuasa, hak, dan kepentingan bersama) yang dikaitkan dengan konflik-konflik keagamaan mutakhir di Indonesia. Beberapa makalah Rizal itulah yang menjadi titik-tolak diskusi terbatas tentang mediasi dan konflik keagamaan di CRCS pada akhir Mei 2013. Bagi aktivis KBB, ini adalah cara pandang baru. Beberapa makalah dalam diskusi terbatas itu, dan makalah-makalah lain yang ditulis lebih awal, lalu terbit menjadi serial dua buku berjudul *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia*: buku pertama membawa subjudul “Sejarah, Teori, dan Advokasi”, sedangkan buku kedua “Refleksi atas Beberapa Pendekatan Advokasi” (CRCS 2014a dan 2014b).

Jika dipandang sebagai kelanjutan dari dua buku tersebut, maka buku ini menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan, dalam artian ada elaborasi lebih mendalam, dengan studi kasus. Dua studi kasus empiris yang dibahas di buku ini, di Bab 2 dan Bab 3, dibingkai oleh beberapa teori. Bab 2 (ditulis Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir) mengangkat kasus GKI Yasmin yang kontroversial. Tulisan itu ingin menjawab apakah pendekatan non-hukum, yang dikedepankan Walikota Bima Arya dan didukung Sinode GKI mengingkari tujuan penjaminan hak KBB. Mirip dengan advokasi terhadap Syiah Sampang yang memunculkan gesekan di antara para aktivis di lapangan, kasus ini juga memunculkan perbedaan penyikapan di antara advokat KBB. Perjalanan 15 tahun kasus itu dianalisis dalam kerangka pemajuan KBB dan tiga teori konflik (manajemen konflik, resolusi konflik, dan transformasi konflik). Jawabannya tentu tidak sederhana, dan sisa permasalahan yang belum selesai ditunjukkan di sana.

Bab 3 (ditulis Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas) memaparkan dan menganalisis pengalaman mediasi Komnas HAM. Komnas HAM memiliki subkomisi penegakan HAM, yang mencakup fungsi mediasi, untuk beragam jenis sengketa, termasuk yang memiliki dimensi KBB. Bab ini menempatkan Komnas sebagai mediator komunitas, dan menganalisis semua kasus KBB yang dimediasi Komnas antara 2013 dan

¹⁰ Papernya berjudul “Penanganan Konflik Sosial Berlatarbelakang Agama: Kekuatan, Hak, & Kepentingan”

2020, dengan penekanan pada konflik terkait pendirian rumah ibadat dan konflik sektarian. Dengan melihat proses mediasi dan kondisi-kondisi yang memengaruhi beragam hasil akhir upaya mediasi tersebut, bab ini mengambil beberapa kesimpulan yang menunjukkan kelebihan sekaligus beberapa kelemahan yang perlu diatasi, agar Komnas menjadi mediator komunitas dengan peran strategis untuk memajukan KBB.

Bab 4 dan 5 berbicara pada level yang lebih umum, melainkan sekaligus juga praktis. Kedua bab itu berjalan lebih jauh untuk menjernihkan pemahaman kita mengenai topik ini, dengan contoh-contoh praktisnya. Dalam Bab 4, Irsyad Rafsadie memulai dengan melihat kemungkinan perbedaan, kalau bukan ketegangan, antara strategi yang ditempuh “pegiat HAM” (aktivis/advokat) dan “praktisi resolusi konflik” (mediator/fasilitator). Meskipun keduanya memainkan peran berbeda, tetapi sesungguhnya dapat dipahami bahwa keduanya memiliki tujuan yang konvergen, kalau bukan sama. Namun, pada praktiknya, karena cenderung bekerja sendiri-sendiri, mereka bahkan dapat saling mendelegitimasi. Tulisan Irsyad tidak ingin menyimpulkan mana yang lebih utama, tetapi, sembari mengakui perbedaan keduanya, membantu kita melihat dengan lebih jernih dan mempertimbangkan bagaimana memilih di antara ragam pendekatan yang ada, dengan memahami dalam situasi apa suatu pendekatan dapat digunakan.

Bab terakhir, ditulis Diah Kusumaningrum, memberikan dorongan lebih jauh agar penanganan konflik sosial-keagamaan tidak hanya berorientasi pada “penyelesaian” masalah, melainkan pada “transformasi” struktur dan kultur yang menopang kemunculan dan keberlangsungan konflik. Ketiga pendekatan untuk penanganan konflik yang dibahas dalam bab-bab buku ini perlu diupayakan untuk mentransformasikan konflik hingga memenuhi rasa keadilan semua pihak. Diah melihat bahwa mempertentangkan pendekatan hak dengan pendekatan kepentingan, atau keadilan dengan perdamaian, adalah perdebatan semu. Yang diperlukan adalah mengubah arah transformasi konflik sosial-keagamaan di Indonesia dengan menggarisbawahi “interdependensi” antara kelompok-kelompok agama dan kepercayaan yang dirumuskan dalam judul babnya: “Bagiku Hakmu, Bagimu Hakku”. Perdebatan antara hak versus kepentingan diatasi dengan suatu titik pandang yang melihat bahwa pemenuhan hak suatu kelompok adalah kepentingan kelompok lain.

Kami berharap upaya kolektif dalam buku ini mampu memberikan sumbangan untuk memahami upaya-upaya penyelesaian konflik sosial-keagamaan dan pemajuan KBB di Indonesia. Bab ini dibuka dengan melacak kemajuan konstitusional dan legal untuk penjaminan/pemenuhan HAM di Indonesia pasca-Reformasi 1998. Namun, pencapaian cita-cita Indonesia yang mengutamakan keadilan dan kesetaraan, tanpa diskriminasi atas dasar identitas warga negaranya, tentu tak selesai dengan itu. Jaminan konstitusi dan hukum tak serta merta berarti semua masalah selesai. Dilihat dalam rentang sekitar dua puluh tahun terakhir advokasi KBB, buku ini ingin membantu membangun imajinasi yang lebih kaya mengenai beragam kemungkinan untuk menyelesaikan konflik yang perlu terus diupayakan.***

Daftar Pustaka

- Ali-Fauzi, Ihsan dkk. (2011). *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Universitas Gadjah Mada.
- Ali-Fauzi, Ihsan (2014). “Pluralisme Keagamaan di Masa Transisi Demokrasi: Mematok Acuan Normatif untuk Advokasi”. Dalam Bagir, Z. A., Hefner, R. W., dan Ali-Fauzi, I., *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- Asfinawati dan Santoso, Aditia Bagus (2020). Laporan YLBHI tentang Penodaan Agama, Januari – Mei 2020. Jakarta: YLBHI, 2020.
- Asfinawati (2023). “Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan: Perspektif Hukum”, dalam Sutanto dan Sormin (2023, akan terbit).
- Bagir, Zainal Abidin dan Suhadi Cholil (2009), *The State of Pluralism in Indonesia, 1998 – 2008* (Pluralism Working Paper Series No. 1), Kosmopolis Institute and Hivos.
- Bagir, Zainal Abidin, dan Jimmy Sormin, eds. (2022). *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Bagir, Zainal Abidin (2023). “Agama dalam KUHP: Kemajuan Setengah Jalan.” <https://crccs.ugm.ac.id/agama-dalam-kuhp-kemajuan-setengah-jalan/> (Terakhir diakses 30 Oktober 2023).
- Bruinessen, Martin van, ed. (2013). *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the “Conservative Turn”*. Singapura: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Butt, Simon (2016). “Between Control and Appeasement: Religion in Five Constitutional Court Decisions”, dalam Tim Lindsey & Helen

- Pausacker, eds., *Religion, Law and Intolerance in Indonesia*. Hlm. 42–67.
- (2020). “Constitutional Recognition of “Beliefs” in Indonesia.” *Journal of Law and Religion* 35(3), 450-473. doi:10.1017/jlr.2020.39.
- (2023). “Indonesia’s new Criminal Code: indigenising and democratising Indonesian criminal law?”. *Griffith Law Review* 32:2, 190-214. DOI: 10.1080/10383441.2023.2243772.
- Cholil, Suhadi, Zainal Abidin Bagir, Mustaghfiroh Rahayu, dan Budi Asyhari (2010). *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2009*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- CRCS UGM (2008). *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2008*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- Crouch, Melissa (2014). *Law and Religion in Indonesia: Conflict and the Courts in West Java*. London dan New York: Routledge.
- Ichwan, M. Nur (2013). “Towards a Puritanical Moderate Islam: The Majelis Ulama Indonesia and the Politics of Religious Orthodoxy”. Dalam M. Van Bruinessen (Ed.), *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the “Conservative Turn”*. Singapura: ISEAS–Yusof Ishak Institute, hal. 60-104.
- ILRC (Indonesian Legal Resource Center) (2014). *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak atas Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*. Jakarta: ILRC.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (2023). *Indonesia Emas 2045 Negara Nusantara Berdaulat, Maju dan Berkelanjutan (Rancangan Akhir Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025-2045)*.
- Kusumaningrum, Diah (2017). “20 Tahun Studi Perdamaian di HI UGM”. https://hi.fisipol.ugm.ac.id/iis_brief/issue05-2017/ (21 September 2017).
- Laporan Konferensi Refleksi Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (KBB) di Indonesia 2023*. (2023) Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.
- Nasution, Khoiruddin (2008). “Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang Aliran Ahmadiyah.” *Millah* VII (2): 273-290.
- Panggabean, S. R., & Ali-Fauzi, I. (2014). *Pemolisian Konflik Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- Petersen, Marie Juul, dan Marshall, Katherine (2019). *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief: Sketching the Contours of a Common Framework*. Copenhagen: The Danish Institute of

Human Rights.

Risalah Pertemuan Refleksi Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (KBB) di Indonesia 2022. (2022) Jakarta: PUSAD Paramadina, YLBHI, ICRS, dan CRCS UGM.

Sutanto, Trisno, dan Jimmy Sormin, eds. (2023). *Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan di Indonesia: Ragam Perspektif.* (Akan Terbit).

Bab 2

Ragam Pendekatan dalam Mengatasi Pelanggaran Hak Beragama: Studi atas Kasus GKI Yasmin, Bogor (2006-2023)

Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir

1. Pendahuluan

Pada awal April 2023, sebuah bangunan gereja baru diresmikan di Bogor, Jawa Barat. Gereja itu bernama Gereja Kristen Indonesia (GKI) Pengadilan Pos Bogor Barat. Peresmian gereja itu menjadi berita utama yang muncul di banyak media karena kisahnya yang cukup dramatis. Kisah perizinan gereja itu, yang sebelumnya lebih populer disebut GKI Yasmin, dimulai 17 tahun sebelumnya. Setelah memperoleh izin dan mulai membangun, Izin Mendirikan Bangunan (IMB) gereja itu sempat dicabut, lalu perselisihan itu dibawa ke pengadilan, dari mulai yang terendah hingga ke Mahkamah Agung; lembaga-lembaga hak asasi manusia, di tingkat lokal, nasional, dan internasional juga terlibat; Walikota Bogor pun berganti, melewati beberapa periode. Oleh karenanya, peresmian pada tahun 2023 itu menjadi simbol untuk banyak hal. Namun demikian, bahkan setelah diresmikan pun, tidak semua pihak menganggap masalahnya telah selesai.

Babak akhir penyelesaian itu dimulai dua tahun sebelumnya, pada 13 Juni 2021, ketika Walikota Bogor Bima Arya mengumumkan pemberian hibah lahan kepada GKI Yasmin. Gereja tidak akan dibangun di lahan milik mereka sendiri, tetapi direlokasi ke lahan baru yang berjarak kurang dari satu kilometer dari lahan asalnya. Baginya, ini adalah penyelesaian terbaik atas perselisihan belasan tahun itu. Pengumuman itu disambut

pemberitaan yang marak media massa, tetapi juga menuai respons pro-kontra dari berbagai kalangan.

Sepekan setelah pengumuman itu, pada 21 Juni 2021, Badan Pekerja Majelis Sinode (BPMS) GKI mengeluarkan Pesan Pastoral¹ yang optimis.

Kesepakatan ini merupakan “jalan tengah” yang paling realistis pada saat ini karena telah mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak, terutama dari masyarakat di wilayah yang lama di Jl. KH. Abdullah bin Nuh No. 31, dan saran dari pimpinan umat beragama di Kota Bogor. Dengan demikian, *kepentingan semua pihak diakomodasi, pada saat yang sama konstitusi bangsa, terutama penghormatan terhadap hak beragama dan hak beribadat warga negaranya ditegakkan*. Melalui pendekatan dialog yang melibatkan semua pihak ini, diharapkan tercipta *keadilan, perdamaian dan relasi yang baik antarumat beragama* di Kota Bogor. (Huruf miring dari penulis)

Respons berbeda datang dari Pengurus Badan Pelayanan Jemaat GKI Taman Yasmin, dalam surat berkop (Bapos) Gereja Kristen Indonesia (GKI) Taman Yasmin (10 Juli 2021), yang mengkritik Pesan Pastoral itu.² Surat itu menyebutkan bahwa sebagai akibat persoalan ini, ada pembelahan dalam internal GKI, mulai dari lingkup paling dasar (Anggota Sidi) hingga yang paling luas (Sinode), yang dicirikan dengan kontras yang disebut *paradigma negara-bangsa* dan *paradigma pragmatisme*. Intinya, pihak yang menerima relokasi (Sinode GKI) disebut sebagai penganut pragmatisme, sementara pihak yang menolak (Bapos GKI Taman Yasmin, sebagai penulis surat tanggapan) adalah penganut paradigma negara-bangsa, yang “mengupayakan agar intoleransi dan diskriminasi terhadap minoritas dapat diakhiri serta kebebasan beribadat, termasuk mendirikan rumah ibadatnya, dapat ditegakkan di negeri ini, apa pun suku, agama, atau kepercayaan!”

Bagi Bapos GKI Taman Yasmin, penyelesaian prinsipil yang sesuai dengan paradigma negara-bangsa dan prinsip kebebasan beragama atau

¹ Badan Pekerja Majelis Sinode (BPMS) Gereja Kristen Indonesia, “Pesan Pastoral Proses Penyelesaian Persoalan Tempat Ibadat GKI Pengadilan di Wilayah Taman Yasmin” (21 Juni 2021).

² (Bapos) Gereja Kristen Indonesia (GKI) Taman Yasmin, “Surat tanggapan atas Pesan Pastoral BPMS GKI 21 Juni 2021” (10 Juli 2021).

berkeyakinan (KBB) adalah upaya hukum melalui pengadilan, “bukan upaya di luar hukum, misalnya menempuh cara-cara pragmatis dengan lobi-lobi yang bersifat kompromistis.” Lebih jauh, surat tanggapan Bapos GKI itu menilai upaya Sinode GKI tersebut sebagai “tidak menempatkan hukum dan hak asasi manusia (HAM) sebagai pertimbangan utama dalam bersikap dan berperilaku serta dalam mengambil kebijakan.”

Kedua posisi yang bertentangan di atas sama-sama merujuk pada kebebasan beragama, khususnya hak beribadat, sebagai dasar posisi mereka. Bapos GKI Taman Yasmin menggambarkan dua posisi yang bertentangan, posisi mereka sendiri dan posisi BPMS, sementara BPMS menyebut posisi mereka sebagai “jalan tengah”. BPMS ingin mengakomodasi kepentingan semua pihak, khususnya masyarakat di sekitar lokasi gereja yang menentang pendirian gereja itu, tetapi juga menyebutkan bahwa konstitusi tetap ditegakkan.

Selain posisi Walikota Bogor dan kedua lembaga gereja di atas, yang merupakan pihak-pihak yang langsung terlibat, kasus ini juga mendorong kelompok-kelompok lain, baik perwakilan pemerintah, DPR, organisasi keagamaan ataupun organisasi masyarakat sipil untuk memberikan komentar. Banyak pihak yang terlibat, secara langsung ataupun tidak, terpolarisasi ke dalam beberapa posisi. Ini tidak mengherankan karena kasus ini bukan sekadar satu dari banyak kasus pendirian rumah ibadat (atau kasus KBB secara umum), tetapi termasuk yang paling dramatis, telah menempuh hampir semua pilihan upaya penyelesaian, dan memperoleh perhatian besar media dalam dan luar negeri.

Pembahasan tentang persoalan GKI Yasmin dalam bab ini diharapkan mampu menggambarkan adanya beberapa pendekatan dalam pencapaian tujuan penjaminan KBB sekaligus kompleksitasnya. Pertanyaan utama yang diajukan dalam tulisan ini adalah tentang bagaimana pelanggaran KBB ditangani, dan kelemahan serta kelebihan ragam cara penanganannya, dengan berangkat dari kasus gereja itu sebagai ilustrasi penting. Tanpa menyimpulkan pihak mana yang benar atau salah, kami berargumen bahwa kasus ini membuka jalan untuk mendalami kekuatan dan kelemahan dalam pilihan cara-cara penyelesaian pelanggaran KBB pada umumnya. Analisis atas kasus ini akan dilihat dari sisi pendekatan promosi/advokasi KBB, dan pendekatan dalam penyelesaian konflik sosial. Dengan itu, sembari

menyadari bahwa setiap kasus memiliki kekhasannya sendiri, tulisan ini ingin menarik pelajaran lebih jauh terkait penjaminan dan promosi atau advokasi KBB di Indonesia. Tulisan ini menyimpulkan pentingnya keluwesan dan keragaman dalam menggunakan beberapa pendekatan advokasi, tetapi juga memberikan beberapa catatan tentang isu-isu yang masih tersisa dari penanganan kasus GKI Yasmin ini.

Bagian pertama tulisan ini menyajikan ragam pendekatan promosi atau advokasi KBB dan melihat hubungannya dengan pendekatan resolusi konflik, sebagai kerangka teoretis dalam menjelaskan proses penyelesaian kasus GKI Yasmin. Bagian berikutnya meringkaskan 17 tahun perjalanan kasus tersebut, melihat konteks utamanya, maupun pilihan-pilihan apa yang tersedia untuk penyelesaiannya dalam tiga periode (tahun 2006-2011, 2011-2017, dan 2017-2022). Bagian terakhir adalah analisis lebih jauh yang ditujukan untuk menjawab pertanyaan utama di atas dan mengambil kesimpulan lebih luas mengenai pilihan-pilihan strategi advokasi KBB di Indonesia.

2. Dua Alat Analisis

Perkembangan wacana dan advokasi KBB di Indonesia yang dibahas pada Bab I adalah konteks penting untuk memahami perjalanan panjang penyelesaian kasus GKI Yasmin. Bab itu membedakan beberapa pendekatan yang menonjol dalam beberapa periode setelah 1998. Dalam konteks ini, ragam upaya advokasi kasus GKI Yasmin, yang akan dibahas terinci di bagian ketiga dari Bab ini, termasuk yang cukup lengkap. Kasus itu telah melibatkan litigasi mulai dari PTUN sampai MA, menggandeng Komnas HAM dan Ombudsman Republik Indonesia, dan bahkan telah memperoleh perhatian dunia internasional, sempat muncul dalam laporan pemerintah maupun masyarakat sipil dalam *Universal Periodic Review* (UPR) di Dewan HAM PBB pada 2012 maupun laporan-laporan organisasi masyarakat sipil internasional. Meskipun demikian, persoalan pembangunan gereja ini tidak selesai juga, hingga tahun 2022. Ketika dianggap “selesai” pun, nyatanya beberapa lembaga masyarakat sipil, juga sebagian jemaat GKI sendiri, tetap konsisten menuntut Walikota Bogor untuk “taat hukum” (mentaati beberapa keputusan pengadilan atau rekomendasi lembaga-lembaga resmi negara). Sebagian yang lain, termasuk pihak Sinode GKI dan Komnas HAM, melihat bahwa penyelesaian itu telah cukup baik—lebih baik dari opsi-opsi lain.

Pertanyaannya adalah sebetulnya apa kriteria sukses dalam upaya penyelesaian kasus multidimensional seperti ini? Apakah dengan berdirinya gereja sebagai bangunan fisik, dan terpenuhinya hak beribadat jemaat Kristen di sekitar lokasi gereja? Ataukah selesainya konflik sosial di antara pihak-pihak yang bertikai dan dipulihkannya relasi sosial di antara mereka? Apakah keduanya dapat dipenuhi bersama-sama? Ini nanti akan dijawab lebih jauh di bagian ketiga, dari perspektif promosi KBB dan resolusi konflik. Bagian ini akan terlebih dahulu membahas beberapa pendekatan untuk advokasi KBB secara lebih luas, sebagai alat analisis untuk bagian berikutnya.

2.1. Ragam Pendekatan Advokasi KBB

Ada beberapa pilihan strategi dalam promosi atau advokasi KBB, yang didasari oleh pemahaman mengenai apa itu KBB dan, secara umum, mengenai apa itu hak asasi manusia. Pendekatan legal secara umum kerap dianggap sebagai pendekatan utama ketika berbicara mengenai HAM karena pandangan bahwa isu-isu HAM, termasuk KBB, adalah terutama persoalan hukum. Pandangan ini cukup populer karena konsep HAM, sebagaimana kita pahami saat ini, memang berkembang terutama melalui pembentukan hukum HAM, pada tingkat internasional maupun nasional, dan biasanya yang dianggap otoritas dalam bidang ini adalah para ahli hukum (Freeman 2017).

Namun, sebetulnya, dalam wacana mengenai HAM, ada banyak pandangan mengenai hubungan HAM dengan hukum. Ini dapat dilihat dari tipologi empat mazhab yang mengkonseptualisasi HAM seperti diungkapkan Marie-Bénédicte Dembour (2010). Ragam konseptualisasi HAM itu tercermin di antaranya dalam pandangan mengenai hukum dalam kaitannya dengan pencapaian HAM. Salah satu pandangan yang cukup umum (yang dapat disebut sebagai pandangan ortodoksi) melihat keterkaitan erat atau bahkan ketidakterpisahan antara HAM dan hukum: bahwa hukum HAM adalah terjemahan konkret dari konsep HAM; tak ada hak di luar apa yang dinyatakan dalam hukum. Namun, ada pula yang melihat bahwa hukum justru mempersulit pencapaian HAM.³ Untuk kelompok yang terakhir, tak ada institusi yang dapat merealisasikan HAM; hukum bisa buruk, dan selalu ada kekhawatiran

³ Lihat juga An-Naim (2021) yang, dalam rangka upaya yang disebutnya “dekolonisasi HAM”, mengkritik keras hukum dan mekanisme formal penegakan HAM dari konsep HAM itu sendiri (termasuk dalam Deklarasi Universal HAM).

bahwa bagaimanapun hukum dapat lebih mudah dikooptasi oleh elite atau menjadi terlalu birokratis.

Selain hukum, ada faktor apa? Satu hal yang jelas adalah pentingnya faktor politik. Diskursus HAM, pembentukan, maupun penegakan hukum HAM, tak kurang adalah proses politik, dan sesungguhnya juga melampaui itu, karena ada pula faktor-faktor sosial, kultural, ekonomi, dan sebagainya. Bagi ilmuwan politik, Michael Freeman, seharusnya perhatian diarahkan bukan hanya pada institusi-institusi formal, tetapi juga dinamika di tingkat komunitas. Dari segi cara pemahamannya, selain ilmu hukum dan politik, disiplin seperti sosiologi, antropologi, dan ekonomi pun penting untuk memahami isu HAM dan mencari permasalahan untuk problem-problem terkait HAM (Freeman 2017). Freeman, yang menyarankan pendekatan interdisipliner, lebih tegas memperingatkan: “Ada bahaya bahwa perhatian terlalu besar pada hukum HAM merusak atau menyimpangkan pemahaman mengenai HAM” (Freeman 2017, 13). Oleh karena itu, ia mengkritik wacana mengenai terjamin atau terpenuhinya HAM ketika menjadi wacana yang terlalu teknis-legal.

Refleksi awal ini dapat membantu memahami perbedaan pandangan antara BPMS GKI dan Bapos GKI Taman Yasmin yang dibahas di awal bab ini. Perdebatan teoretis mengenai kaitan antara hukum dan HAM membantu memahami sejauh mana fokus pada hukum mampu memenuhi hak atau tidak. Dengan kata lain, ada jarak antara hak dan hukum—ketaatan pada hukum tidak niscaya membawa pada penjaminan atau pemenuhan hak, dan juga sebaliknya. Pemahaman empiris seperti ini dapat mengoreksi pandangan yang terlalu normatif yang berpegang teguh pada norma (hukum) ideal tanpa memperhatikan konteks sosial-politik-ekonomi persoalan yang didefinisikan sebagai “pelanggaran KBB”.

Pergeseran dari lensa analisis yang melulu normatif menjadi lebih empiris membuka jalan untuk pertanyaan-pertanyaan lebih jauh mengenai promosi/advokasi KBB, sebagaimana dikemukakan Erin Wilson (2022) ketika mengkaji mengenai vernakularisasi⁴ KBB: Apakah

⁴Salah satu terjemahan yang mungkin tak terlalu tepat untuk *vernacularization* adalah “pribumisasi” atau “kontekstualisasi” (penerjemahan dalam konteks lokal). Dalam literatur terkait, selain *vernacularization*, istilah yang juga dipakai adalah *indigenization*, *translation*, dan sebagainya. Lihat Destrooper (2021).

upaya penegakan hukum untuk KBB adalah satu-satunya jalan untuk penjaminan hak, atau ada cara-cara lain? Lebih jauh, bahkan ada pertanyaan, apakah perlindungan dan penjaminan KBB hanya dapat dilakukan dengan menggunakan bahasa (formal) KBB? Namun juga, jika tidak menggunakan bahasa hukum, atau bahkan bahasa hak secara lebih luas, apakah ada bahaya bahwa kita dapat terjatuh pada relativisme atau partikularisme lokal, mengkompromikan hal-hal yang merupakan prinsip? Wilson tidak memberikan jawaban, tetapi pertanyaan-pertanyaan itu memang perlu selalu diajukan, karena upaya melunakkan bahasa HAM sebagai bahasa hukum yang kaku dengan memperhatikan konteks lokal dapat berjalan terlalu jauh hingga meninggalkan visi utama perlindungan hak. Di luar pertimbangan risiko itu, tak dapat dipungkiri bahwa ketika sampai pada tingkat yang lebih praktis terkait advokasi, pertimbangan empiris kasus per kasus tidak dapat diabaikan, bahkan esensial. Oleh karenanya, pertanyaan-pertanyaan itu mungkin juga tidak dapat memperoleh jawaban umum, tetapi bermanfaat sebagai panduan untuk melihat kasus-kasus tertentu, sebagaimana dilakukan di bab ini.

Pada tingkat praktis, perhatian pada konteks empiris itu tidak dapat dihindari dalam pembicaraan mengenai ragam pilihan strategi dalam promosi atau advokasi KBB.⁵ Salah satunya adalah ketika kita berangkat dari pemahaman mengenai peran aktor yang memengaruhi perlindungan KBB dan hubungan di antara mereka. Secara sederhana, aktor dapat dibagi menjadi aktor negara dan non-negara. Intervensi yang dilakukan dapat mengambil bentuk upaya perubahan perilaku aktor negara (kebijakan dan legislasi) atau aktor non-negara (termasuk kultur toleransi) (Petersen dan Marshall 2019, 33). Kerap kali kedua hal ini

⁵ Sementara wacana KBB telah amat berkembang, mesti diakui bahwa belum ada cukup banyak literatur terkait promosi atau advokasi KBB secara spesifik. Literatur yang ada lebih banyak berbicara mengenai promosi internasional untuk KBB, meskipun tetap ada relevansinya dengan advokasi di tingkat lokal. Bagian ini terutama merujuk Marie Juul Petersen dan Katherine Marshall (2019). *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief*, Copenhagen: The Danish Institute of Human Rights; Chris Seiple (2012). "Building Religious Freedom: A Theory of Change", dalam *The Review of Faith & International Affairs*, 10:3, 97-102; dan Reuben Ackerman dan Ian Finlay (2018). *Theory of Change for Freedom of Religion or Belief*. Commonwealth Initiative for Freedom of Religion or Belief. Secara umum, literatur mengenai vernakularisasi (atau "pribumisasi") HAM (lihat catatan kaki sebelumnya) memberikan penekanan pada pendekatan berbasis aktor, dan bukan hanya aktor negara, tetapi terutama aktor non-negara.

saling memengaruhi, oleh karenanya dalam jangka panjang, keduanya bersama-sama menjadi sasaran advokasi. Untuk masing-masing sasaran itu, ada pendekatan yang berbentuk *perlawanan atau penekanan*, ada pula yang lebih menekankan pada *kerja sama (engagement)* dengan aktor-aktor yang terlibat.

Terkait *aktor negara*, tindakan *perlawanan* dapat dilakukan secara terang-terangan dan berhadap-hadapan di publik. Tujuannya adalah memberikan insentif negatif, menyudutkan aktor negara, agar ia mengubah hitung-hitungan biaya-manfaat dalam melanggar atau membiarkan pelanggaran KBB (Petersen dan Marshall 2019, 53, merujuk Seiple 2012). Bentuk tindakannya dapat bervariasi, mulai dari kampanye di dalam dan luar negeri, pelaporan pelanggaran, hingga litigasi (Ackerman dan Finlay 2018, 9). Namun, tindakan perlawanan juga dapat dilakukan secara diam-diam, melalui “diplomasi pintu belakang”. Ada bermacam pertimbangan untuk melakukan ini, termasuk kalkulasi kekuatan pemerintah (juga dalam kasus-kasus tertentu), dan seberapa besar “hadiah” yang dapat diperoleh negara jika ia mengubah perilakunya. Penting juga diperhatikan bahwa tekanan mesti konsisten karena biasanya perubahan tidak dapat berlangsung cepat, apalagi jika sasarannya sistemik.

Tindakan perlawanan tentu mengandung risiko. Jika aktor negara menyambut perlawanan itu dengan meningkatkan represi, ada kemungkinan advokat KBB justru kalah. Strategi perlawanan berhadap-hadapan mungkin akan berujung pada situasi menang-kalah (*win-lose*). Namun, pada saat yang sama, jika direncanakan dengan baik, tindakan perlawanan seperti itu dapat sekaligus menjadi sarana pendidikan masyarakat. Tindakan perlawanan dapat dilakukan secara terbatas dan terukur, dengan tujuan menjadi insentif positif agar aktor negara mau bekerja sama.

Strategi *kerja sama* dengan aktor negara dapat melibatkan banyak hal, termasuk proses *drafting* legislasi, pelatihan aparat penegak hukum, memfasilitasi pertemuan dengan kelompok-kelompok rentan atau terdampak, dan sebagainya. Namun, ini pun memiliki risikonya sendiri. Sementara, boleh jadi perubahan yang terjadi amat terbatas, kelompok masyarakat sipil yang bekerja dengan pemerintah mungkin digunakan untuk menjustifikasi bahwa pelanggaran negara telah diatasi (Seiple 2012, 99).

Paralel dengan kedua strategi di atas, ada *strategi perlawanan atau kerja sama dengan aktor non-negara*. Aneka strategi kerja sama atau perlawanan dilakukan ketika berhadapan dengan perusahaan atau suatu kelompok tertentu, misalnya. Namun, strategi perlawanan, termasuk memermalukan aktor non-negara, menurut banyak penelitian, jarang berhasil (Petersen dan Marshall 2019, 60). Strategi yang lebih umum untuk mengubah perilaku aktor non-negara adalah kerja sama, misalnya melalui pendidikan atau kampanye peningkatan kesadaran (Ackerman dan Finlay 2018). Ketika menghadapi (potensi) konflik, dialog antaragama (dalam konteks tertentu), binadamai, atau mediasi dapat lebih efektif (Petersen dan Marshall 2019, 62, 64). Dalam berhubungan dengan kelompok non-negara pertimbangan kultural amat penting.

Kerangka di atas diharapkan membuka peluang untuk mengapresiasi keragaman pendekatan dalam mengupayakan perlindungan hak KBB. Dalam praktiknya, misalnya dalam advokasi suatu kasus spesifik, pilihan-pilihan yang diambil tentu perlu memperhitungkan konteks spesifik itu. Kerap kali, seperti dalam kasus GKI Yasmin, konteksnya termasuk konflik sosial di antara kelompok-kelompok masyarakat sebagai aktor-aktor non-negara. Untuk itu, perlu juga pertimbangan mengenai beberapa pendekatan dalam mengatasi konflik.

2.2. Manajemen, Resolusi, dan Transformasi Konflik

Konflik adalah situasi yang selalu ada dalam kehidupan manusia sepanjang manusia berkomunikasi. Konflik perlu dibedakan dari kekerasan karena bahkan dalam situasi damai pun tidak berarti tidak ada konflik. Yang diperlukan adalah mengelolanya. Johan Galtung (1969, 167) merumuskan damai sebagai absennya kekerasan. Definisi ini menyiratkan bahwa lawan dari damai itu kekerasan, bukan konflik. Damai adalah ketika kekerasan absen dalam situasi konflik. Galtung membedakan antara kekerasan langsung dan tidak langsung. Kekerasan langsung berarti kekerasan fisik, sementara kekerasan tidak langsung berarti kekerasan yang dialami akibat problem struktur sosial politik.

Dalam kaitan ini, perlu pembedaan antara manajemen, resolusi, dan transformasi konflik. Agar sampai pada situasi damai atau tanpa kekerasan, para sarjana menyarankan pentingnya manajemen konflik. Manajemen konflik mengasumsikan bahwa selalu ada kemungkinan kekerasan dari peristiwa konflik akibat perbedaan nilai dan kepentingan

di dalam dan antarkomunitas. Menyelesaikan satu per satu konflik tidak realistis. Yang diperlukan adalah membangun kesepakatan semua pihak yang terlibat untuk mengelola konflik agar dapat mengendalikan kemungkinan efek negatif seperti kekerasan. Menurut Bloomfield dan Reilly (1998, 18), manajemen konflik bukanlah metode menghilangkan perselisihan melainkan bagaimana menyikapi sengketa dengan sudut pandang konstruktif, bagaimana mengajak oposisi secara kooperatif duduk bersama membahas pengelolaan konflik, dan bagaimana mendesain sistem praktis, terukur, dan kooperatif mengelola perbedaan.

Berbeda dari manajemen konflik, resolusi konflik lahir dari asumsi bahwa situasi tanpa kekerasan hanya dapat tercapai bila kebutuhan psikologis para pihak terpenuhi. Mengelola konflik tanpa menysar keterpenuhan kebutuhan psikologi para pihak tidak akan bertahan lama. Merujuk John Paul Lederach (2003, 33), resolusi konflik bertujuan mencapai kesepakatan dan solusi bagi masalah yang menciptakan krisis (akar konflik) dengan menggunakan pihak ketiga untuk mengakhiri perselisihan. Resolusi konflik biasanya fokus pada penyelesaian jangka pendek, inti masalah, serta membereskan masalah di mana konflik itu terjadi.

Bila manajemen dan resolusi konflik berupaya mencegah kekerasan langsung, maka transformasi konflik menargetkan agar kekerasan tidak langsung juga teratasi. Galtung menyebut di antara kekerasan tidak langsung adalah kekerasan struktural di mana kekerasan terjadi akibat ketidakadilan sosial. Problem struktural tersebut dapat berupa budaya atau kebijakan yang mempromosikan atau mendukung diskriminasi dan jenis ketidakadilan sosial lainnya. Menurut Lederach (2003, 22), transformasi konflik bertujuan melihat konflik sebagai gerbang kesempatan untuk menciptakan perubahan struktural yang dapat mengurangi aneka jenis kekerasan, meningkatkan keadilan, serta memperbaiki relasi antarwarga yang lebih baik. Bila problem struktural berupa ketidakadilan sosial tidak tertangani, konflik serupa akan terjadi lagi di lain waktu dan lain tempat dengan aktor yang berbeda.

Manajemen, resolusi, maupun transformasi konflik umumnya menggunakan tiga pendekatan dalam prosesnya: kekuatan, hak, dan kepentingan. Ketiga pendekatan tersebut diuraikan dan didiskusikan secara lebih mendalam pada Bab IV (ditulis oleh Irsyad Rafsadie) dan

Tabel 2.1.
Pendekatan untuk Menyelesaikan Konflik

Basis Pendekatan	Kekuatan	Hak	Kepentingan
Definisi (bagaimana konflik diselesaikan)	Memaksa salah satu pihak mengikuti kepentingan pihak lain.	Menggunakan standar normatif yang ada (HAM, legislasi, peraturan)	Berusaha memenuhi kepentingan/kebutuhan (semua pihak)
Cara	Protes/kampanye, represi, intimidasi (oleh pemerintah)	Litigasi	Negosiasi dan mediasi
Orientasi hasil	Menang-kalah	Menang-kalah	Menang-menang

Bab V (Diah Kusumaningrum) di buku ini. Seperti dibahas Diah, ada beberapa miskonsepsi serius mengenai tiga pendekatan ini. Yang membedakan ketiga pendekatan bukanlah terutama caranya, melainkan orientasi hasilnya. Dua pendekatan pertama (basis kekuasaan dan hak) berorientasi menang-kalah (*win-lose*), yang satu menundukkan yang lain *entah* karena lebih kuat atau lebih berhak dari yang lain. Pendekatan yang ketiga berorientasi menang-menang (*win-win*): tidak mementingkan atau mengunggulkan dirinya sendiri, tetapi juga perolehan lawan. Ini dapat diringkaskan seperti tampak dalam Tabel 2.1.

2.3 Bagaimana Mengaitkan Promosi KBB dengan Resolusi/ Transformasi Konflik?

Bagaimana beberapa pendekatan di atas berkaitan? Promosi KBB jelas adalah promosi hak, yaitu hak untuk kebebasan beragama atau berkeyakinan. Hak ini diakui oleh hukum nasional, termasuk beberapa dokumen HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia. Jika KBB (atau HAM secara umum) dipahami terutama sebagai norma legal (nasional dan internasional), maka mungkin terasa alamiah saja jika, dalam perspektif tiga pendekatan di atas, promosi KBB mengambil pendekatan berbasis hak. Namun, hak dalam promosi KBB di Indonesia tidak hanya memiliki satu rujukan. Ia dapat dirujuk pada peraturan nasional atau peraturan daerah yang, untuk sebagiannya, semangatnya bukan terutama menjamin kebebasan.⁶ Terkait dengan kasus rumah

⁶ Lihat Asfinawati, “Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan: perspektif Hukum” (akan terbit, 2023). Dalam tulisan itu, Asfinawati mencatat bahwa sementara norma kebebasan

ibadah pada umumnya, ada beberapa peraturan yang kesesuaiannya dengan KBB masih menjadi bahan perdebatan. Yang paling jelas dan relevan dalam kasus ini adalah Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama yang terkait dengan pembangunan rumah ibadah (PBM no 8 dan 9 tahun 2006). Dalam hal ini, oleh karena karakter peraturan yang ada, pendekatan berbasis hak yang dirujuk pada peraturan seperti itu justru dapat problematis.

Pada sisi yang lain, salah satu prinsip penting dalam HAM adalah bahwa hak-hak asasi manusia tidak dapat dipisah-pisahkan antara satu hak dengan hak yang lain. Hak asasi juga tidak hidup dalam vakum politik dan sosial. Oleh karena itulah, ketika berbicara mengenai prinsip KBB, sebelum mengenai strategi promosinya, Petersen dan Marshall (2019) menekankan soal ketakterpisahan (*indivisibility*) ini, dan selalu menyarankan untuk selalu menempatkan KBB dalam kaitannya dengan hak-hak lain, baik hak-hak dasar, maupun hak-hak lain, seperti kesetaraan perempuan, kebebasan ekspresi, dan sebagainya. Perhatian lebih besar pada hak beragama, secara eksklusif, justru dapat menyimpang dari kerangka HAM lebih luas.⁷ Selain itu, dapat dilihat bahwa pelanggaran KBB biasanya melibatkan banyak faktor dan kompleks. Pada sisi negara, mungkin ada persoalan institusi negara yang lemah, atau ideologi negara yang memihak kelompok tertentu; sementara di sisi masyarakat ada budaya eksklusi dan intoleransi yang mesti diatasi juga. Ada pula isu-isu kesenjangan sosial. Advokasi KBB, dengan demikian, mesti diintegrasikan dengan strategi lebih luas untuk binadamai, transformasi sosial yang lebih inklusif, demokratisasi, pembangunan ekonomi, dan *good governance*.

Perhatian pada isu-isu yang lebih luas ini menuntut pendekatan yang juga berwawasan lebih luas. Pendekatan berbasis kepentingan bersama, sebagaimana dipahami di sini, yang mencakup perhatian pada upaya

hadir secara jelas dalam UUD dan beberapa UU, dalam aturan-aturan yang lebih rendah (peraturan daerah, peraturan menteri, surat keputusan kepala daerah, dan sebagainya) yang lebih menonjol adalah pembatasan kebebasan.

⁷ Lihat Bab 4 dari Bielefeldt dan Wiener (2020) yang persis berbicara mengenai hal ini. Ada banyak contoh ketegangan antarhak. Dalam hal ini, ada beberapa pengamatan menarik tentang bagaimana kalangan konservatif Kristen dan Islam memiliki kecenderungan melihat hak untuk KBB secara sempit, hanya terfokus pada satu hak itu, atau anggapan bahwa hak KBB adalah yang paling utama, sembari mengorbankan hak lain (Lihat Platt 2022).

memenuhkan hak dan kebutuhan-kebutuhan dasar membuka jalan untuk itu. Dengan itu, cara pemenuhannya pun mesti lebih bervariasi. Pada tingkat masyarakat, ini lebih memungkinkan dilakukan dengan strategi kerja sama yang melibatkan banyak pemangku kepentingan, mencakup upaya binadamai, mediasi, peningkatan kapasitas, pendidikan, dialog antaragama, atau kampanye peningkatan kesadaran (Petersen dan Marshall 2019, 61). Kerangka analisis yang lebih luas ini nanti hendak digunakan untuk melihat lebih dalam kasus GKI Yasmin.

3. 17 Tahun Perjalanan GKI Yasmin

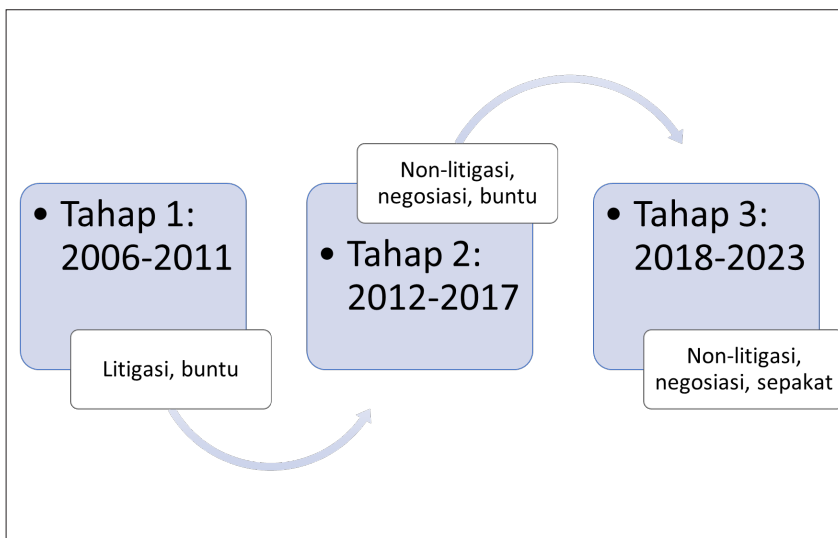
Kasus GKI Yasmin adalah salah satu kasus terbesar dan paling terkenal terkait KBB dilihat dari banyak hal di Indonesia. Sementara, tidak sedikit kasus-kasus yang melibatkan kesulitan pembangunan rumah ibadat, khususnya gereja, kasus GKI Yasmin amat menonjol. Kasus ini telah melalui semua jalur litigasi yang mungkin: mulai dari PTUN, PTTUN, hingga Mahkamah Agung. Komnas HAM dan Ombudsman pun terlibat dalam memberikan rekomendasi penyelesaiannya. Dari segi kampanye, ia banyak diberitakan oleh media massa nasional maupun internasional, dan sempat pula didiskusikan dalam forum UPR di Dewan HAM PBB (2012).

Perjalanan panjang kasus GKI Yasmin dapat dibagi menjadi tiga tahap, yang masing-masing kurang lebih memakan waktu lima tahun (2006-2011, 2012-2017, 2018-2023) (Lihat Gambar 2.1).

3.1. Periode Awal (2006-2011): Tahap Litigasi

GKI Pengadilan Kota Bogor memutuskan untuk membangun gereja baru pada 2000. Saat itu, bangunan gereja GKI Pengadilan sudah tidak dapat menampung jemaat. Selain keterbatasan ruang beribadat, lahan parkir di GKI Pengadilan juga tidak dapat menampung kendaraan seluruh jemaat, sehingga menggunakan bahu jalan raya dan selalu menimbulkan kemacetan setiap kali perayaan hari besar diadakan. Pada 2001, GKI Pengadilan kemudian membeli tanah kosong di daerah yang sekarang dikenal sebagai Perumahan Taman Yasmin. Awalnya, GKI Pengadilan membeli tanah di dalam kompleks perumahan. Mereka kemudian menukar tanah tersebut dengan tanah di pinggir jalan mengingat di dalam perumahan sudah ada fasilitas umum, di mana belakangan dibangun masjid.

Gambar 2.1.
Tahapan Penyelesaian Kasus GKI Yasmin



Panitia pembangunan gereja mengurus persyaratan pendirian rumah ibadat sesuai dengan ketentuan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tahun 1969. Pada awal 2006 (beberapa bulan sebelum peraturan tersebut berubah menjadi PBM 2006), persyaratan seperti jumlah calon pengguna dan dukungan dari masyarakat setempat telah terpenuhi. Persyaratan lain terkait bangunan juga telah tersedia. Walikota Bogor saat itu, Diani Budiarto, mengeluarkan surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB), nomor 645.8-372/2006, untuk Bakal Pos Jemaat (Bapos)⁸ GKI Yasmin pada Juli 2006. Enam bulan berselang, tepatnya Januari 2007, panitia menyelenggarakan acara peletakan batu pertama. Mewakili Walikota Bogor, Asisten Daerah (Asda) 1 Kota Bogor meletakkan batu pertama secara simbolis yang dihadiri sejumlah tokoh Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat.

⁸ Bakal Pos merupakan istilah khusus dalam denominasi GKI di Indonesia tentang bagaimana tata laksana pembentukan gereja (bukan dalam arti bangunan, melainkan jemaat bergereja). Bakal Pos merujuk pada tahap sangat awal ketika di satu wilayah ada anggota setidaknya 15 anggota, ada tempat kebaktian tetap, melaksanakan kebaktian secara teratur, dan setidaknya ada tiga orang yang bersedia menjadi pengurus. Lihat, Badan Pekerja Majelis Sinode Gereja Kristen Indonesia, *Tata Gereja dan Tata Laksana Gereja Kristen Indonesia*. Jakarta: Badan Pekerja Majelis Sinode (2009).

Dua bulan berselang, Maret 2007, sejumlah orang memprotes pembangunan gereja. Saat itu, organisasi-organisasi Islam di Kota Bogor tengah aktif memprotes keberadaan Ahmadiyah dan gereja HKBP Bincarung, Kota Bogor. Mereka memasukkan penolakan terhadap pembangunan GKI di Komplek Yasmin (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014) sebagai agenda gerakan. Mereka meminta pekerja menghentikan pembangunan gereja. Para pekerja tidak menghiraukan protes tersebut dan melanjutkan pembangunan sesuai perjanjian dengan panitia. Sekelompok orang kemudian mengajukan keberatan kepada Lurah Curug Mekar atas pembangunan gereja tersebut. Mereka juga mengajukan keberatan kepada Camat Bogor Barat di hari lainnya. Bersama tokoh di Kelurahan Curug Mekar, mereka mengajukan surat keberatan kepada Walikota Bogor dan menuntut pencabutan IMB gereja. Mereka beralasan ada pemalsuan tanda tangan saat minta tanda tangan warga di balik IMB tersebut.⁹

Walikota merespons tuntutan warga penolak dengan mengeluarkan surat “pembekuan” IMB gereja pada 2008. Pemkot Bogor mengklaim surat pembekuan ini bertujuan mengurangi risiko kekerasan dari massa penolak gereja yang saat itu ikut andil dalam tabligh akbar Abdullah Gymnastiar dalam rangka menolak kedatangan George W. Bush ke Jakarta (Ali-Fauzi dkk. 2011). Surat pembekuan ini berdampak terhadap jemaah Bapos Yasmin. Mereka sempat menggunakan bangunan sederhana di area tanah yang akan dibangun gereja sebagai tempat ibadat sementara. Mereka tidak dapat menggunakan bangunan tersebut setelah Pemerintah Kota Bogor menyegel gerbang area berdasarkan surat pembekuan tersebut.

GKI Bapos Yamin mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha

⁹ Kelompok penolak GKI Yasmin, belakangan, menyebut dirinya, Forum Komunikasi Muslim Indonesia (Forkami). Forum ini mulai aktif pada 2009 setelah pihak GKI Yasmin mengajukan gugatan ke pengadilan atas keputusan Walikota membekukan IMB. Forum ini dikomandani Ustadz Ahmad Iman, pemuka agama sekitar kompleks Taman Yasmin. Ia menjadi juru bicara kepada media massa mengapa ia bersama komunitasnya menolak keberadaan bakal gereja di Taman Yasmin. Pada periode ini, alasan yang dikemukakan normatif, yakni perizinan pembangunan gereja ini cacat hukum. Menurutnya, Pemkot sudah benar mengambil langkah pembekuan IMB gereja. Namun, banyak pihak mempertanyakan penolakan forum ini yang terfokus pada GKI Yasmin, padahal tidak semua gereja atau rumah ibadah lainnya memenuhi persyaratan perizinan. Kritik tersebut valid, tetapi tidak mudah menemukan bukti alasan lain di balik penolakan gereja tersebut. Lihat Panggabean dkk. (2014, 215).

Negara (PTUN) atas surat pembekuan IMB gereja pada 2008. Setelah persidangan beberapa kali, PTUN menyatakan bahwa surat pembekuan tersebut tidak berkekuatan hukum. Pemerintah Kota Bogor mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) pada 2009. PTTUN menguatkan putusan PTUN perihal pembekuan IMB yang tidak berkekuatan hukum. Pemkot Bogor kemudian mengajukan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung. MA menguatkan kembali putusan PTUN maupun PTTUN dan surat pembekuan IMB harus dibatalkan.

Pemkot Bogor akhirnya mencabut surat pembekuan IMB gereja pada 08 Maret 2011. Namun, tiga hari berselang, 11 Maret 2011, Pemkot Bogor mengeluarkan surat lagi. Kali ini Pemkot mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Nomor 645.45-137 Tahun 2011 tentang Pencabutan IMB GKI Yasmin. Pemkot beralasan IMB cacat hukum karena ada pemalsuan tanda tangan pada proses pengurusan izin. Saat itu, pelaku pemalsuan tanda tangan telah divonis bersalah. Pengadilan Tinggi Kota Bogor memvonis Munir Karta, pelaku pemalsuan tanda tangan, bersalah dan menjatuhkan hukuman tiga (3) bulan kurungan pada 15 Maret 2011. Pengacara Munir Karta mengajukan banding. Pengadilan menguatkan putusan sebelumnya bahwa Munir Karta bersalah pada 25 Mei 2011. Pemkot mempersilakan GKI Bapos Yasmin menggugat lagi ke pengadilan. Pihak GKI Bapos Yasmin menolak menggugat SK baru itu ke pengadilan karena MA telah *inkrah* memutus bahwa IMB sah. Karena tidak ada gugatan ke pengadilan, Pemkot mengklaim bahwa IMB gereja telah dicabut. Bila ingin mendirikan gereja di lokasi yang sama, panitia harus mengurus perizinan dari awal sesuai ketentuan yang berlaku.

Komnas HAM menilai pencabutan IMB GKI Yasmin sebagai pelanggaran HAM. Komnas HAM mempersoalkan penyegelan bangunan gereja dan merekomendasikan agar jemaat GKI Yasmin beribadat di lokasi tersebut atas dasar putusan MA.¹⁰ Ombudsman Indonesia juga menyatakan bahwa SK pencabutan IMB merupakan maladministrasi.¹¹

¹⁰ Komnas HAM, "Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Komnas HAM RI 2014", Rabu, 24 Desember 2014, diakses pada 11 September 2023, link: <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2014/12/24/1065/laporan-akhir-tahun-kebebasan-beragama-berkeyakinan-komnas-ham-ri-2014.html>

¹¹ Ombudsman Republik Indonesia, "Surat Rekomendasi," nomor 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2011, 8 Juli 2011, tentang pencabutan keputusan Wali Kota Bogor tentang IMB GKI Yasmin.

Lembaga ini merekomendasikan untuk membatalkan SK pencabutan IMB gereja. Pemkot Bogor saat itu mengabaikan rekomendasi kedua lembaga negara tersebut.

Pada periode awal konflik (2006-2011), para pihak pada kasus GKI Yasmin mengedepankan pendekatan litigasi untuk menyelesaikan kasus ini. Walikota mengeluarkan keputusan berupa surat pembekuan dan surat pencabutan IMB. GKI Bapos Yasmin merespons pemerintah dengan gugatan ke pengadilan (PTUN, PTTUN, dan MA). Para penentang mengupayakan pelaku pemalsuan tanda tangan dinyatakan bersalah di pengadilan. Pendekatan ini menumbuhkan anggapan bahwa semua pihak mengklaim telah bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku. GKI Bapos Yasmin mengklaim IMB sah atas dasar putusan MA. Pemkot Bogor mengklaim IMB GKI Bapos Yasmin sudah tidak berlaku karena SK pencabutan tidak digugat dalam 90 hari. Pihak penentang mengklaim IMB tidak berlaku karena pelaku tanda tangan telah dinyatakan bersalah oleh pengadilan.

Bila merujuk pada aturan main, maka ketentuan mana yang dianggap paling benar di antara ketiga klaim tersebut? Siapa yang berwenang menentukan mana yang paling benar di mata hukum? Dapatkah perdebatan klaim tersebut menghasilkan penyelesaian dan gereja dapat dibangun? Singkat kata, pendekatan litigasi menghasilkan situasi menang-kalah, tidak mencapai kesepakatan, tidak menghasilkan penyelesaian, dan tidak dapat dieksekusi.

3.2. Periode Kedua (2011-2017): Mencari Jalan Non-Litigasi

Pemerintah Kota Bogor di bawah Walikota Diani Budiarto, yang difasilitasi Kementerian Dalam Negeri, telah membuka kemungkinan penyelesaian non-litigasi sejak 2011. Pemkot Bogor bersedia mengembalikan seluruh biaya perizinan gereja, membeli lahan yang akan dibangun gereja, dan menyediakan tanah baru sebagai alternatif pembangunan gereja. Tawaran pemkot tersebut tidak ditindaklanjuti karena ada perbedaan pandangan di internal gereja. Sebagian menginginkan agar pemerintah membuka gereja sebagaimana putusan MA, sebagian lainnya mempertimbangkan untuk bernegosiasi dengan pemerintah mengingat surat pencabutan IMB tidak mereka gugat kembali.

Jemaat GKI Bapos Yasmin mengekspresikan kekecewaan tersebut

dengan mengadakan ibadah di trotoar, depan gerbang calon gereja yang disegel pemerintah. Dari minggu ke minggu sepanjang 2011-2012, jemaat GKI Yasmin beribadat di depan trotoar. Tidak hanya jemaat gereja, massa penolak gereja pun turut datang ke lokasi sebagai bentuk protes. Mereka menuntut ibadah di depan trotoar dihentikan karena mengganggu kegiatan masyarakat. Kepolisian berupaya berada di tengah, yakni memastikan tidak ada tindakan kriminal dalam aksi baik ibadah di depan trotoar maupun massa yang memprotesnya. Pada beberapa kesempatan, massa penolak bergerak ke arah jemaat untuk membubarkan ibadah. Kendati tidak menimbulkan luka-luka, keributan fisik antara pihak penolak dan jemaat gereja tidak terhindarkan (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). Setelah kejadian tersebut, jemaat GKI Yasmin beribadat dari rumah ke rumah jemaat di sekitar Taman Yasmin dan di depan istana negara, Jakarta.

Melihat perkembangan tersebut, GKI Pengadilan Kota Bogor selaku induk calon gereja di Taman Yasmin mengambil langkah atas masalah internal. GKI Pengadilan tidak memperpanjang pelayanan baik pengurus, tim advokasi, tim media, tim pembangunan fisik, maupun jemaat “Bakal Pos Taman Yasmin” pada 19 November 2012. GKI Pengadilan mengatakan bahwa mereka tidak akan menggugat kembali surat Pemkot Bogor yang mencabut IMB gereja, dan karenanya pencabutan IMB tersebut secara hukum telah sah. Oleh karena beberapa anggota jemaat menolak keputusan penghentian pelayanan, GKI Pengadilan menghentikan semua kegiatan yang berkaitan dengan Bapos Taman Yasmin.

Mereka yang tergabung dalam tim advokasi dan media Bapos Taman Yasmin yang telah dibubarkan GKI Pengadilan itu—selanjutnya disebut Bapos GKI Yasmin—melanjutkan ibadah di depan Istana Negara, bersama HKBP Filadelfia,¹² denominasi yang kesulitan mendirikan gereja di Bekasi, sebagai ekspresi kekecewaan sekaligus protes terhadap ketidakadilan yang mereka alami. Kedua gereja dari kota yang berbeda dan denominasi berbeda melakukan ekumene ibadah di depan istana negara Republik Indonesia setiap dua pekan. Selain khotbah berisi

¹² HKBP Filadelfia adalah gereja di Kabupaten Bekasi, Jawa Barat, yang seperti GKI Yasmin, tidak dapat membangun gereja akibat protes warga (Lihat Panggabean dkk, 2014).

nasihat-nasihat keagamaan, para pendeta menyatakan pandangannya mengenai kebijakan negara yang tidak kunjung dapat memenuhi hak kedua gereja dalam beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Ibadat tersebut sebagai protes atas ketidakadilan yang mereka alami. Ibadat di depan Istana Negara menyedot perhatian publik dan pemberitaan internasional. Kasus ini bahkan telah masuk dalam laporan pelapor khusus PBB untuk KBB tentang Indonesia.

Sementara GKI Yasmin menyelenggarakan ibadat di depan istana, GKI Pengadilan bernegosiasi dengan Pemkot Bogor dan pemerintah pusat atas kasus ini. Pada 16 Mei 2014, GKI Pengadilan menghadiri diskusi terbatas dengan Dirjen Bimas Islam, Kemenag, Pemkot Bogor, Kemendagri, dan MUI Kota Bogor. Diskusi tersebut menghasilkan dua poin: Masalah hukum gereja di Taman Yasmin dianggap selesai; dan mereka sepakat untuk tidak akan membicarakan masalah hukum yang sudah berlalu dan hanya berbicara mengenai penyelesaian ke depan. Singkatnya, semua pihak yang terlibat dalam diskusi tersebut menyepakati bahwa jalan keluar yang diambil adalah non-litigasi.

Sementara, Walikota Bogor berganti pada 2014, kasus GKI Yasmin belum juga menemukan jalan keluar. Saat itu, banyak pihak menaruh harapan kepada Bima Arya Sugiarto yang terpilih sebagai Walikota Bogor 2014-2019. Dia dianggap sebagai sosok yang akan mampu menemukan jalan keluar penyelesaian kasus GKI Yasmin. Dia berlatar belakang dosen bidang ilmu politik yang menyeberang menjadi politisi. Pada masa awal kepemimpinannya, beberapa opsi sempat muncul. Pemkot Bogor, misalnya, pada 21 Januari 2015 menawarkan tiga opsi: *Pertama*, pembangunan rumah ibadat bersama atau berbagi lahan dengan masjid. *Kedua*, pembangunan di lokasi yang sama dengan mengajukan perizinan gereja baru sebagaimana ketentuan hukum yang berlaku. *Ketiga*, relokasi ke lokasi yang disediakan Pemkot atau lokasi lain yang disepakati bersama. Beberapa bulan berikutnya, Juni 2015, Menkopolkam mengusulkan pembangunan “Rumah Bineka” di lokasi yang sama, tetapi opsi ini dianggap bukan pilihan terbaik karena secara teknis akan sulit mengelola tanah tersebut di kemudian hari. Belakangan, opsi membangun di lokasi semula bahkan dianggap bukan lagi opsi yang memadai. Persidangan majelis gereja GKI Pengadilan pada 2017 memutuskan bahwa mereka membatalkan seluruh rencana pembangunan gereja di atas tanah di Taman Yasmin.

Sampai di sini, pemkot dan GKI Pengadilan sudah pada kesimpulan bahwa opsi yang akan mereka pilih adalah relokasi. Hanya saja, relokasi ke mana? Bagaimana mengantisipasi penolakan baru atas gereja di lokasi baru? Pada sisi yang lain, GKI Yasmin tidak menerima ketiga opsi yang ditawarkan Pemkot Bogor. Semua opsi itu, bagi mereka, melawan hukum. Putusan MA, yang diperkuat Ombudsman, menyatakan bahwa pemerintah seharusnya membuka segel dan mengizinkan pendirian gereja di lokasi yang sama bagi jemaat GKI Yasmin.

Meskipun demikian, Pemkot menilai bahwa peluang penyelesaian masih terbuka, tetapi tetap masih menghadapi kendala. Kendala paling nyata adalah bagaimana memilih lokasi yang paling dapat disepakati dan bagaimana agar di lokasi tersebut proses perizinan dapat berjalan lancar. Untuk kebutuhan yang kedua, soal perizinan lancar, Walikota Bima Arya melantik Hasbullah sebagai Ketua Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Bogor periode 2016-2021. Hasbullah mengaku bahwa ia diminta Walikota Bogor untuk menjajaki solusi penyelesaian kasus GKI Yasmin.¹³

Untuk memperoleh dukungan yang lebih luas dalam menyelesaikan kasus ini, Walikota juga berharap agar pemilihan ketua MUI memilih pemimpin yang memiliki pandangan moderat. Pada 2017, K.H Mustafa Abdullah bin Nuh, yang biasa disapa Kiai Toto, terpilih sebagai Ketua MUI. Kiai Toto dikenal sebagai tokoh dengan pandangan keagamaan moderat terkait keragaman agama. Ia misalnya pernah mengatakan bahwa keberagaman seseorang berbanding lurus dengan penghayatannya terhadap agama.

Pada periode kedua ini, upaya penyelesaian kasus GKI Yasmin telah bergeser dari pendekatan litigasi ke negosiasi. Pendekatan tersebut pada periode kedua ini masih buntu. Pihak pemerintah bersama GKI Pengadilan telah sampai pada pilihan relokasi sebagai opsi paling dapat disepakati, tetapi di mana dan bagaimana mekanismenya belum cukup jelas. Fakta penting yang harus dicatat pada tahap ini adalah bahwa GKI terpecah menjadi dua kubu: GKI Pengadilan yang mengklaim sebagai pihak yang bertanggung jawab atas GKI Bapos Yasmin dan GKI Bapos

¹³ Vento Saudale, "FKUB: Warga Setuju dengan Pendirian GKI Yasmin Baru", Beritasatu.com, 14 Juni 2021. Link: <https://www.beritasatu.com/archive/786733/fkub-warga-setuju-dengan-pendirian-gki-yasmin-baru>, diakses pada 24 September 2022.

Yasmin yang menilai diri sebagai gereja independen. Keduanya memiliki sikap yang berbeda terhadap tawaran Pemkot Bogor. Sementara GKI Pengadilan menyetujui untuk bernegosiasi, GKI Yasmin bersikukuh menolak negosiasi karena menurut mereka Pemkot Bogor telah melanggar HAM.

3.3. Tahap Penyelesaian (2017-2022): Non-Litigasi Mencapai Kesepakatan

Kendati tidak ada kemajuan berarti dalam penyelesaian kasus pada tahap sebelumnya, peta aktor sudah mulai berubah sejak 2016. Kepengurusan organisasi keagamaan Islam, dalam hal ini khususnya MUI, diduduki tokoh yang moderat. Pengurus FKUB juga menerima amanat untuk mencari jalan keluar non-litigasi atas kasus ini. Di internal GKI sendiri mulai muncul variasi pandangan mengenai kasus ini. Sementara mereka yang sejak awal menjadi bagian dari panitia menolak opsi di luar buka segel gereja, pengurus GKI pengadilan maupun tingkat Jawa Barat sudah mulai memikirkan jalan alternatif non-litigasi.

Bima Arya yang terpilih kembali sebagai Walikota periode kedua (2019-2024) semakin terganggu oleh berita internasional mengenai kasus GKI Yasmin. Ia menuturkan, “Setiap kali saya ke luar negeri, pertanyaannya selalu sama: bagaimana penyelesaian kasus GKI Yasmin?”¹⁴ Hal lain yang tampaknya mendorong Pemkot semakin se-rius menangani kasus GKI Yasmin adalah munculnya rilis indeks kota toleran. Setara Institute, lembaga riset yang sejak 2015 mengeluarkan studi mengenai kota toleran, menempatkan Kota Bogor di urutan ketiga terendah kota toleran pada 2017. Salah satu hal yang menyumbang peringkat buruk itu adalah masalah GKI Yasmin.¹⁵

Pada 2017, GKI Pengadilan membentuk tim 7 sebagai perwakilan sinode untuk bernegosiasi dengan berbagai pihak dalam penyelesaian kasus ini. Tim ini bertugas merekomendasikan opsi yang paling pas bagi semua pihak. Mereka kemudian menjadi wakil GKI untuk bernegosiasi dengan Pemkot Bogor untuk penyelesaian kasus ini. Tim 7 itu terdiri dari

¹⁴ Wawancara Bima Arya oleh Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir pada 26 Agustus 2021.

¹⁵ “Ringkasan Eksekutif Indeks Kota Toleran (IKT) 2017,” Setara Institute, 16 November 2017. Link: <https://setara-institute.org/indeks-kota-toleran-tahun-2017/>. Diakses pada 22 September 2022.

Arif Zuwana, juru bicara dan ketua tim 7, utusan Jemaat GKI Pengadilan Bogor; Pdt. Untari Koordinator, utusan BPMS GKI; Pdt. Jotje H. Karuh Anggota, utusan BPMSW Jawa Barat; Hidayat Eliazer Anggota, utusan BPMK Jakarta Selatan; Mahakaty Anggota, utusan Majelis Jemaat GKI Pengadilan Bogor; Nugroho Anggota, utusan Majelis Jemaat GKI Pengadilan Bogor; Thomas Wadudara Anggota, utusan Jemaat GKI Pengadilan Bogor.

Berdasarkan pertemuan-pertemuan dengan berbagai pihak, termasuk dengan tim 7, dua opsi yang selalu muncul: membangun gereja di lokasi yang sama atau relokasi ke tempat baru. Dalam salah satu diskusi dengan Tim 7, Walikota Bima Arya menawarkan opsi pertama. Jika opsi pertama dipilih, ia berjanji akan mengerahkan aparat kepolisian dan TNI untuk mengawal. Namun, pihak GKI Pengadilan tidak memilih opsi tersebut.¹⁶

Arif Zuwana, Ketua Tim 7 GKI Pengadilan, mengkonfirmasi tawaran itu. Ia menegaskan bahwa,

Kami berangkat dari keyakinan bahwa dalam kekristenan bergereja itu artinya kasih sayang terasa oleh warga sekitar di mana komunitas berada. Apakah dengan membangun gereja di lokasi yang sama akan menebarkan kasih dan sayang kepada warga di sekitar? Sejauh mana luka sengketa yang telah terjadi sejak 2006 tidak terungkit kembali bila dibangun di lokasi yang sama?¹⁷

Pemkot Bogor tidak hanya berdiskusi dengan pihak GKI Pengadilan melalui tim 7, tetapi juga dengan MUI, NU, Muhammadiyah, dan tokoh di Curug Mekar. Tokoh-tokoh Islam umumnya menyarankan agar memilih opsi relokasi karena membangun gereja di lokasi yang sama hanya mengorek luka lama. Tak hanya tokoh di tingkat kota, Pemkot Bogor juga melakukan pendekatan kepada tokoh penentang gereja, termasuk Ustadz Iman, tokoh lokal yang paling keras menentang pendirian gereja di tanah tersebut. Bagi Ustadz Iman, opsi mendirikan gereja di lokasi yang sama berarti berjihad.¹⁸

Walikota Bima Arya mengangkat Juniarti Estianingsih, Kepala

¹⁶ Wawancara Bima Arya, 26 Agustus 2021.

¹⁷ Wawancara Arif Zawana, pada 21 Agustus 2021.

¹⁸ Wawancara Bima Arya, pada 26 Agustus 2021.

Dinas Perumahan dan Pemukiman, sebagai Camat di Kecamatan Bogor Tengah. Esti, demikian ia biasa disapa, mengamban tugas memetakan, mempelajari, dan mengetahui harapan dan kekhawatiran tokoh di Curug Mekar. Sebagai orang yang sudah berpengalaman menyelesaikan masalah selama menjadi camat sebelumnya, Esti mengetahui bagaimana pendekatan terbaik. Esti mengatakan,

Saya tidak langsung datang ke rumah Ustadz Iman. Saya memulai dari tokoh-tokoh lain yang telah menerima saya sebagai camat. Dengan mereka, saya leluasa membicarakan banyak hal, termasuk penyelesaian masalah GKI Yasmin. Saya juga menggali mengenai siapa dan bagaimana sepak terjang Ustadz Iman. Setelah mengetahui, saya silaturahmi ke rumah Ustadz Iman. Setiap ke rumahnya, saya sama sekali tidak membicarakan masalah GKI Yasmin. Saya *ngobrol* banyak tentang masalah-masalah di Bogor Tengah. Beberapa kali saya temui, tiba-tiba Ustadz Iman bilang, ‘bu Esti mau membujuk saya agar gereja Yasmin dibangun di lokasi yang lama ya?’ Karena sudah keluar dari beliau, saya jelaskan perkembangan aneka opsi penyelesaian. Ustadz Iman langsung setuju ketika diutarakan bahwa pemerintah memilih relokasi. Dia bahkan mengatakan, ‘saya siap membantu agar di lokasi baru tidak ada yang mengganggu’.¹⁹

Langkah berikutnya adalah mencari lokasi paling tepat untuk relokasi. Setelah berkonsultasi dengan bawahannya, Bima Arya mengupayakan persetujuan DPRD. Lahan baru yang ditawarkan adalah di Kelurahan Cilendek Barat, tetangga Curug Mekar, hanya sekitar 800 meter dari lokasi lama. Bima Arya mendiskusikan opsi relokasi ke tanah baru ini kepada pihak gereja dengan skema hibah tanah dan bukan tukar guling. Artinya, tanah di jalan Abdullah bin Nuh tetap milik GKI Pengadilan. GKI Pengadilan menyetujui relokasi tersebut. Ustadz Iman, yang sebelumnya menggebu-gebu menolak GKI Yasmin, pun tidak keberatan dengan lokasi baru.

Pemkot Bogor menyerahkan Berita Acara Serah Terima (BAST) Hibah Lahan, di GKI Pengadilan, pada 13 Juni 2021. Pemkot kemudian mengurus perlengkapan dan persyaratan pendirian rumah ibadat di lokasi baru. Setelah persyaratan lengkap. Pemkot mengeluarkan IMB pada 26 Juli 2021 untuk gereja di Cilendek Barat. Bima Arya menghadiri

¹⁹ Wawancara Juniarti Estianingsih, pada 8 September 2021.

acara peletakan batu pertama gereja di Cilendek Barat, pada 5 Desember 2021, sebagai bukti kasus GKI Yasmin telah selesai. Gedung baru ini akhirnya diresmikan pada 09 April 2023.

3.4. Reaksi terhadap Relokasi sebagai Kesepakatan

Kesepakatan relokasi GKI Yasmin menuai respons beragam, baik dari pemerintah maupun masyarakat sipil. Sebagian kalangan mengapresiasi keputusan relokasi sebagai penyelesaian terbaik bagi kasus GKI Yasmin, sebagian lainnya menolak, termasuk Pengurus Bapos GKI Yasmin dan beberapa organisasi masyarakat sipil. Bona Sigalingging, juru bicara GKI Yasmin, menyatakan bahwa kesepakatan antara Pemkot Bogor dan GKI Pengadilan sebagai pembohongan publik dan menyalahi konstitusi. Menurutnya,

Klaim yang dinyatakan Bima Arya bahwa dia telah berprestasi menyelesaikan kasus GKI Yasmin yang sudah 15 tahun itu adalah sebuah kebohongan publik. Tidak benar bahwa kasus tersebut telah selesai. Yang paling gampang untuk menilai selesai atau tidaknya kasus GKI Yasmin adalah apakah IMB gereja GKI Yasmin sebagai dikatakan dalam putusan Mahkamah Agung tingkat peninjauan kembali yang juga disinggung dalam rekomendasi wajib Ombudsman RI 2011 itu sudah kembali berlaku.²⁰

Bonar Naipospos, Wakil Ketua Setara Institute, lembaga peneliti kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, menganggap bahwa relokasi sebagai penyelesaian GKI Yasmin telah mengabaikan putusan pengadilan tertinggi. Menurutnya, itu adalah solusi politik yang mengabaikan putusan hukum tertinggi di Indonesia. “Ini dapat berimplikasi negatif ke depan, ke kasus-kasus pelanggaran kebebasan beragama lainnya karena putusan hukum diabaikan akibat ada tarik menarik kepentingan untuk kemudian memuaskan kelompok paling besar yang jadi penentang.”²¹

Senada dengan Bonar, Muhammad Isnur, Ketua YLBHI, menilai

²⁰ BBC Indonesia, “GKI Yasmin direlokasi, pengurus gereja tolak kasus selesai dan sebut Wali Kota Bogor sampaikan ‘kebohongan publik’”, BBC Indonesia, 15 Juni 2021. Link: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57453474>. Diakses pada 08 September 2022.

²¹ BB Indonesia, “GKI Yasmin direlokasi, pengurus gereja tolak kasus selesai dan sebut Wali Kota Bogor sampaikan ‘kebohongan publik’”.

Pemerintah Kota Bogor tidak menghormati keputusan hukum. YLBHI bersedia menjadi kuasa hukum tim GKI Yasmin bila mereka hendak mengajukan gugatan ke pengadilan. “[Kesepakatan relokasi] melanggar perintah pengadilan, melanggar rekomendasi Ombudsman. Saya harapkan Pak Presiden dan Pak Menteri Agama, serta Mendagri sebagai atasan dari wali kota memperingatkan wali kota untuk menghormati hukum, menghormati putusan pengadilan dan melaksanakan sesuai dengan rekomendasi-rekomendasi tersebut.”²²

Sedangkan dukungan terhadap penyelesaian kasus GKI Yasmin melalui relokasi datang dari pemerintah pusat, tokoh masyarakat, dan pihak yang sebelumnya menolak pembangunan gereja di Taman Yasmin. Tito Karnavian, Menteri Dalam Negeri, mengapresiasi penyelesaian sengketa yang telah berlangsung 15 tahun tersebut.²³ Menteri Agama, Yaqut Cholil Qoumas, dan Ketua DPR RI, Bambang Soesatyo, menyatakan hal senada. Kata Menteri Yaqut, “Sebaiknya ini dilihat sebagai solusi, agar jemaat GKI Yasmin dapat segera beribadat dengan tenang. Jika misalnya masih ada selisih pendapat di internal jemaat, segera diselesaikan dengan menjadikan agama Kristen sebagai inspirasi penyelesaiannya.”²⁴ Dalam kesempatan berbeda, Ketua DPR RI, Bambang Soesatyo, mengapresiasi musyawarah sebagai pilihan penyelesaian kasus tersebut. Hal ini menurutnya model penyelesaian yang mengedepankan kepentingan bersama.²⁵

Ketua MUI Kota Bogor, Mustafa Abdullah, menilai bahwa penyelesaian kasus GKI Yasmin ini sebagai tonggak bagi kembalinya Kota

²² Rahel Narda Chaterine, “YLBHI Siap Ajukan Gugatan soal Penyelesaian Relokasi Hibah Lahan GKI Yasmin”, *Kompas.com*, 15 Juni 2021. link: <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/15/14012881/ylbhi-siap-ajukan-gugatan-soal-penyelesaian-relokasi-hibah-lahan-gki-yasmin?page=all>. Diakses pada 03 September 2022.

²³ Sania Mashabi, “Mendagri Apresiasi Pemkot Bogor Berhasil Selesaikan Persoalan GKI Yasmin”, *Kompas.com*, 14 Juni 2022. Link: <https://nasional.kompas.com/read/2021/06/14/11084301/mendagri-apresiasi-pemkot-bogor-berhasil-selesaikan-persoalan-gki-yasmin>. Diakses pada 03 September 2022.

²⁴ Kemenag.go.id, “Menag Bersyukur Ada Solusi atas Masalah GKI Yasmin”, 14 Juni 2021. <https://www.kemenag.go.id/read/menag-bersyukur-ada-solusi-atas-masalah-gki-yasmin-do93m>. Diakses pada 28 Agustus 2022.

²⁵ Detik.com, “Ketua MPR Apresiasi Umat GKI Yasmin Terima Relokasi dengan Ikhlas”, 08 Agustus 2021. <https://20.detik.com/detikflash/20210808-210808058/ketua-mpr-apresiasi-umat-gki-yasmin-terima-relokasi-dengan-ikhlas>. Diakses pada 18 Agustus 2022.

Bogor sebagai kota spiritual. Setiap agama dapat menyembah Tuhan tanpa kendala.²⁶ Sementara itu, Ustadz Ahmad Iman, ketua Forkami, mendukung relokasi yang tidak akan menimbulkan masalah lagi. Menurutnya, kesepakatan ini sebetulnya *win-win solution* bagi semua pihak.²⁷ Dukungan serupa datang dari Komisi Hukum Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI) melalui Martin Hutabarat, anggota Komisi Hukum PGI. Baginya, penyelesaian kasus ini menjadi contoh bagaimana menjaga kerukunan dan persatuan di tengah perbedaan, memberi penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dengan memuliakan hak beribadat untuk semua agama dan kepercayaan. “Sebenarnya banyak kasus-kasus seperti ini yang dapat diselesaikan dengan baik apabila masyarakat dapat memelihara dialog, saling memahami dan mengedepankan tenggang rasa, kebersamaan, dan kerukunan. Dalam hal terjadinya perbedaan, peranan Pemerintah Daerah sangat besar untuk mencari jalan keluarnya, antara lain dengan cara menawarkan relokasi, ke tempat yang tidak terlalu tinggi resistensinya, seperti yang dilakukan oleh Pemda Bogor terhadap kasus GKI Yasmin.²⁸

Badan Pekerja Majelis Gereja Kristen Indonesia (GKI) Jawa Barat, Pendeta Darwin Darmawan, mengakui bahwa kesepakatan relokasi bukan pilihan ideal. Akan tetapi, relokasi adalah pilihan paling realistis. Di antaranya karena masih ada luka yang dirasakan beberapa orang di lokasi lama. Kalau dipaksakan di lokasi lama juga tidak akan ideal. “Solusi hukum tidak selalu operasional karena perlu disertai legitimasi sosial dan kultural, kita perlu menunjukkan sebagai bangsa yang toleran,” lanjutnya. Ia memahami kegelisahan aktivis kebebasan beragama dan berkeyakinan atas kasus ini. “Tapi kita perlu maju terus membangun bangsa ini, bukannya tidak bergerak ke mana-mana, dan seakan-akan

²⁶ Detiknews, “Ungkapan Syukur Ketua MUI Bogor atas Berakhirnya Sengketa GKI Yasmin” *Detiknews.com*, 13 Juni 2021. Link: <https://news.detik.com/berita/d-5604385/ungkapan-syukur-ketua-mui-bogor-atas-berakhirnya-sengketa-gki-yasmin>. Diakses pada 27 Agustus 2022.

²⁷ BBC Indonesia, “GKI Yasmin direlokasi, pengurus gereja tolak kasus selesai dan sebut Wali Kota Bogor sampaikan ‘kebohongan publik’”, BBC Indonesia, 15 Juni 2021. Link: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57453474>. Diakses pada 08 September 2022.

²⁸ Detiknews, “Anggota Komisi Hukum PGI Puji Bima Arya Akhiri Sengketa 15 Tahun GKI Yasmin”, *Detiknews.com*, 09 Agustus 2021. Link: <https://news.detik.com/berita/d-5675071/anggota-komisi-hukum-pgi-puji-bima-arya-akhiri-sengketa-15-tahun-gki-yasmin>. Diakses pada 27 Agustus 2022.

semua buruk, padahal ada narasi-narasi baik juga di Kota Bogor,” imbuhnya.²⁹

Terjadi pergeseran pandangan pada anggota Komnas HAM. Periode sebelum 2017, Komnas HAM mendorong agar Pemkot Bogor mengesahkan IMB gereja sesuai dengan putusan MA. Pasca 2017, Komnas HAM menilai relokasi GKI Yasmin sebagai jalan terbaik dari pilihan-pilihan yang ada. Chairul Anam, Komisioner Komnas HAM, menyatakan bahwa penyelesaian kasus GKI Yasmin harus dimaknai sebagai kemenangan perjuangan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Meski tidak ideal, ini adalah hasil perjuangan semua pihak bagi terwujudnya kebebasan beragama di Indonesia. Namun, Anam mengingatkan bahwa relokasi tidak boleh menjadi patokan penyelesaian dalam kasus di lain tempat. "Yang diambil sebagai contoh adalah semangat bertahan dalam perjuangan kebebasan beragama; artinya bahu-membahu antara pemeluk agama, masyarakatnya, dan pemerintahnya, bersama-sama. Ini adalah kemenangan bersama dan harus dihargai sebagai satu capaian bersama."³⁰

4. Analisis: Bagaimana Mengatasi Konflik Sekaligus Memenuhi Hak?

Kasus GKI Yasmin dapat diamati dari beberapa sudut pandang. Kasus ini dapat dilihat dari sisi upaya penjaminan hak KBB karena argumen yang kerap dikemukakan memang terkait dengan pelanggaran KBB. Namun, kasus ini juga dapat dilihat dalam bingkai konflik sosial. Cara memandang yang berbeda akan memungkinkan analisis maupun membuka pertimbangan penyelesaiannya dalam pilihan-pilihan strategis yang berbeda. Bagian ini menganalisis kasus itu dengan merujuk pada pendekatan promosi/advokasi KBB dan pendekatan resolusi konflik yang telah dibahas pada bagian kedua bab ini. Pertanyaan utamanya adalah bagaimana hak untuk KBB dapat dipenuhi dalam situasi konflik sosial, yang melibatkan kelompok-kelompok masyarakat maupun pemerintah?

²⁹ BBC Indonesia, "GKI Yasmin direlokasi, pengurus gereja tolak kasus selesai dan sebut Wali Kota Bogor sampaikan 'kebohongan publik'", BBC Indonesia, 15 Juni 2021. Link: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57453474>. Diakses pada 08 September 2022.

³⁰ Dhika Kusuma Winata, "Komnas HAM: Relokasi GKI Yasmin Jalan Keluar Terbaik Meski Tak Ideal, 15 Juni 2021. Link: <https://mediaindonesia.com/humaniora/412020/komnas-ham-relokasi-gki-yasmin-jalan-keluar-terbaik-meski-tak-ideal>. Diakses pada 27 Agustus 2022.

Sepanjang sejarah panjang kasus GKI Yasmin, ada beberapa pendekatan advokasi atau penyelesaian konflik yang dilakukan, dengan tahapan-tahapan yang berbeda-beda. Beberapa pihak yang terlibat dalam kasus ini adalah:

- GKI Yasmin, yang pada tahap kedua terbelah menjadi dua pihak: (1) Bapos GKI Yasmin, yang bersiteguh pada tuntutan awal agar pemerintah kota taat hukum dan memberikan izin pembangunan gereja di tanah asalnya, dan (2) BPMS yang bekerja sama dengan pemerintah kota dan pihak-pihak lain, dan pada akhirnya menerima relokasi.
- Pihak penentang, yang muncul di awal konflik ini, tetapi dalam tahap-tahap berikutnya tak lagi terlalu menonjol; dan
- Pihak pemerintah kota, yang di awal tampak lebih condong pada kelompok penentang gereja, tetapi di tahap berikutnya bernegosiasi dengan pihak gereja untuk merumuskan jalan keluar, dan membangun komunikasi dengan pemuka agama lainnya, serta melibatkan FKUB dalam proses penyelesaian kasus ini.

Konflik GKI Yasmin pada awalnya adalah konflik horizontal antara pihak gereja dengan kelompok penolak. Pada saat itu, Pemkot Bogor tidak memainkan peran sebagai mediator yang imparisial antara pihak gereja dengan penolak. Pemkot Bogor cenderung mengikuti keinginan penolak dengan membekukan dan kemudian mencabut IMB. Setelah Pemkot Bogor membekukan dan membatalkan IMB gereja, konflik bergeser menjadi vertikal, yakni antara panitia gereja dengan Pemerintah Kota Bogor, yang ditandai dengan gugatan ke pengadilan.

Perundingan selanjutnya terjadi antara pihak gereja dengan Pemkot Bogor. Meski demikian, Pemkot Bogor tetap membangun komunikasi dengan pemuka agama, seperti pimpinan MUI, NU, Muhammadiyah, dan Forkami (komunitas yang menolak GKI Yasmin pada tahap awal konflik). Tulisan ini sebagaimana telah diuraikan sebelumnya membagi penyelesaian kasus GKI Yasmin menjadi tiga tahap. Pada ketiga tahapan itulah, tulisan ini akan menguraikan model-model pendekatan penyelesaiannya.

Tabel 2.2.
 Analisis Tiga Tahap Konflik GKI Yasmin

	Tahap 1	Tahap 2	Tahap 3
Proses Konflik	<ul style="list-style-type: none"> • Forkami (kelompok penentang) menggugat izin • Pemkot membatalkan izin; • GKI ke PTUN, PTTUN, MA dan menang • Pemkot menawarkan relokasi; 	<ul style="list-style-type: none"> • Bapos GKI: Protes melalui ibadah di trotoar dan depan istana • GKI terbelah • Pemerintah: Mulai negosiasi dengan GKI dan kelompok masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Bapos GKI: Protes ibadah di depan istana. • Pemkot, Tim 7 (BPMS GKI), FKUB, Forkami (kelompok penentang) melakukan negosiasi dan menyepakati relokasi.
Pihak Terlibat	<ul style="list-style-type: none"> • GKI • Pemkot³¹ • Forkami³² 	<ul style="list-style-type: none"> • GKI (terbelah) • Pemkot + FKUB • Pemerintah pusat 	<ul style="list-style-type: none"> • Bapos GKI • BPMS GKI + Tim 7 • Pemkot + FKUB • Forkami
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Forkami memprotes izin; • Pemkot mencabut IMB. • GKI menekan negara 	<ul style="list-style-type: none"> • Bapos GKI menekan negara • BPMS GKI, Pemkot dan kelompok masyarakat kerja sama 	<ul style="list-style-type: none"> • Bapos GKI menekan negara • BPMS GKI, Pemkot dan kelompok masyarakat kerja sama
Pendekatan	<ul style="list-style-type: none"> • Kekuatan, litigasi, dan kepentingan (negosiasi) – buntu - <i>Manajemen dan resolusi konflik</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Kepentingan (negosiasi) – buntu - <i>Resolusi konflik</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Kepentingan (negosiasi) - mencapai kesepakatan - <i>Resolusi konflik</i>

Sebagaimana tampak pada uraian kronologis di atas, tahap pertama konflik ini melibatkan tiga pendekatan, yakni kekuatan, hukum, dan kepentingan. Forkami,³³ komunitas yang dibentuk khusus untuk me-

³¹ Pemkot bertransformasi. Pada tahap awal, Pemkot condong ke pihak pemrotes gereja. Pada tahap kedua dan ketiga, Pemkot berusaha mencari jalan keluar non-pengadilan. Kepentingan utamanya mengubah citra Kota Bogor dari kota intoleran menjadi kota toleran.

³² Alasan yang selama ini muncul adalah mereka menilai proses perizinan curang. Menurut beberapa sumber, ada kepentingan ekonomi pada tahap awal pembangunan. Ada juga alasan Kristenisasi yang tidak muncul secara eksplisit. Banyak yang meragukan alasan ini karena ada tiga gereja di ruko yang berdekatan di sekitar Komplek Taman Yasmin dan tetap beroperasi tanpa gangguan.

³³ Saat itu, lintas organisasi Islam sedang marak demonstrasi menuntut pembubaran Ahmadiyah dan penolakan Gereja HKBP Bincarung, Bogor. Di tengah demonstrasi, mereka menyuarakan penolakan terhadap GKI Yasmin. Orang-orang yang secara khusus

menolak rencana pembangunan gereja GKI Yasmin, memobilisasi massa menentang pembangunan gereja dan mengajukan protes kepada Pemerintah Kota Bogor atas pembangunan gereja. Mereka menginginkan pemerintah mencabut izin dan menghentikan pembangunan gereja. Pemkot kemudian mengambil keputusan membekukan izin gereja setelah tekanan massa yang dimobilisasi Forkami. Selain itu, Forkami juga memobilisasi massa ketika pihak gereja mengadakan ibadah di depan gerbang calon gereja yang telah disegel Pemkot Bogor. Ibadah tersebut dilakukan sepanjang 2011-2012 setiap pekan. Puncaknya menjelang perayaan Natal 2012, massa penolak semakin banyak dan dorong-dorongan fisik tidak terhindarkan. Pihak penolak gereja, dengan demikian, mengerahkan kekuatan massa untuk menekan penguasa untuk menggunakan kekuasaannya menghentikan pembangunan gereja.

Sementara itu, pihak gereja tidak menggunakan pendekatan kekuatan serupa, misalnya menggalang massa untuk merespons tekanan massa maupun keputusan pemerintah. Pihak gereja merespons menggunakan pendekatan berbasis hak, yakni menempuh jalur hukum. Penting dicatat bahwa pihak gereja mengambil langkah ini atas saran Pemkot—jika gereja tidak terima dengan keputusan Pemkot, mereka dipersilahkan menempuh jalur hukum. Pihak gereja berhadapan dengan Pemkot Bogor di PTUN, PTTUN, dan MA. MA memenangkan gugatan pihak gereja. Pemkot memang lalu mencabut surat pembekuan IMB gereja, tetapi tiga hari kemudian mengeluarkan surat pencabutan IMB yang baru. Pihak gereja enggan kembali ke pengadilan untuk menggugat pencabutan IMB gereja karena proses pengadilan sebelumnya telah menyatakan IMB sah secara hukum. Pihak gereja kemudian mengadukan Pemkot ke Komnas HAM dan Ombudsman, lembaga negara di tingkat nasional untuk menekan Pemkot mencabut segel pada gerbang calon gereja.

Di lain pihak, kelompok Forkami juga menggunakan pendekatan hukum pada saat pihak gereja menggugat ke pengadilan. Tokoh Forkami melaporkan pelaku pemalsuan tanda tangan warga pada dokumen syarat permohonan IMB. Pengadilan menyatakan pelaku pemalsu tanda tangan bersalah. Forkami membawa putusan ini kepada Pemkot Bogor untuk menunjukkan bahwa proses perolehan IMB gereja cacat secara hukum.

menolak GKI Yasmin kemudian membentuk Forum Komunikasi Muslim Indonesia (FORKAMI) pada 2007 (Lihat Panggabean, S., et al. 2014).

Sampai di sini, pihak penentang dan gereja sama-sama menggunakan pendekatan hukum yang berujung pada ketidakpastian mana yang paling benar di hadapan hukum. Masing-masing pihak mengklaim benar dan meminta Pemkot mengeksekusi ketetapan hukum tersebut. Pemkot Bogor pada tahap awal condong pihak penentang gereja.

Dilihat dari cara menanganinya, pemerintah menggunakan strategi manajemen konflik daripada resolusi pada tahap awal konflik. Pemerintah mengambil keputusan atas IMB gereja (pembekuan/pencabutan) untuk menghindari risiko terburuk, yakni kekerasan fisik. Massa penolak gereja bukan hanya warga berasal dari sekitar gereja, melainkan dari berbagai wilayah dan mewakili elemen komunitas Islam di Kota Bogor yang pada saat itu memang tengah mengerahkan massa menolak kehadiran George W. Bush di Jakarta. Pemkot Bogor membekukan IMB gereja dalam rangka mitigasi risiko terjadi kekerasan di lokasi tersebut. Pemkot tidak mempertimbangkan bahwa mitigasi risiko tersebut telah mencederai hak konstitusional pihak gereja yang seharusnya dapat mendirikan gereja.

Bagaimana pun, sementara apa yang dilakukan negara jelas dapat dianggap melanggar kebebasan beragama, tekanan terhadap negara tidak cukup tinggi untuk dapat mengubah perilakunya, sebagiannya mungkin karena tingkat diskriminasi yang, secara relatif, tidak terlalu tinggi.³⁴ Pada tahap ini, kita melihat strategi utama yang ditempuh adalah penekanan/perlawanan, melalui pendekatan hak maupun kekuatan. Ada momen-momen ketika para aktor (tertentu?) menang, tetapi masalah tidak selesai.

Pada tahap-tahap berikutnya, Pemerintah Kota Bogor mulai melibatkan aktor non-negara lainnya, dan pada saat yang sama, sudah tidak ada lagi upaya jalur hukum formal melalui litigasi (di antaranya

³⁴ Yang dimaksudkan dengan “secara relatif” di atas dapat dilihat, misalnya, dari ketiadaan korban jiwa: bahwa level diskriminasi belum sampai pada apa yang bisa disebut sebagai persekusi (Lihat Petersen dan Marshall 2019, 33). Tentu ini bukan untuk meremehkan pengalaman jemaat gereja itu, tetapi secara objektif ini sebagiannya menjelaskan mengapa pemerintah dalam waktu yang lama tidak tuntas menyelesaikan ini, bahkan setelah tekanan diperkuat hingga ke tingkat internasional, dan pemerintah Indonesia berulang kali menuai pertanyaan dari beberapa negara khusus terkait isu ini. Namun, menariknya bahwa seperti telah dikutip di atas, pada akhirnya tekanan internasional sampai tingkat tertentu menjadi salah satu motivasi Walikota Bima Arya mengupayakan penyelesaian.

karena semua jalur seperti sudah tertutup). Pada tahap ini, pemerintah berupaya menyelesaikan kasus GKI Yasmin dengan model resolusi konflik yang cukup besar memperhatikan aspek-aspek psikologis pihak-pihak yang terlibat, bukan sekadar mitigasi risiko kekerasan fisik. Dari pihak gereja, tekanan dilakukan melalui kampanye atau protes berbentuk ibadat di trotoar, dan lalu di depan istana. Penting dilihat di sini bahwa di titik ini, gereja sudah terbelah. Pada saat yang sama, ada pula upaya lain, yaitu negosiasi, yang melibatkan aktor negara maupun non-negara. Kedua strategi itu dijalankan atau didukung oleh pihak-pihak yang berbeda.

Pada tahap ketiga, strategi kerja sama dilanjutkan, meskipun tetap ada strategi penekanan pada saat yang sama, tetapi tidak melalui jalur hukum. Selain melalui ibadat di depan istana yang terus berlangsung, penekanan itu tampak, misalnya, dalam kampanye yang menempatkan Bogor di peringkat ketiga terendah dalam indeks kota toleran yang dikeluarkan oleh Setara Institute. Komnas HAM pada saatnya sama memberikan insentif kepada kota yang berhasil menyelesaikan masalah HAM, dan Pemerintah Kota Bogor tertarik memperoleh kesempatan tersebut dengan menyelesaikan masalah GKI Yasmin. Pada tahap ini, pemerintah kota tampak berusaha lebih keras untuk mencari solusi yang dapat diterima semua pihak. Beberapa faktor bertemu, dan berujung pada pemberian IMB untuk gereja pada tahun 2021, meskipun tidak di tempat asalnya.

Di sepanjang proses ini, Bapos GKI Taman Yasmin secara konsisten menggunakan pendekatan berbasis hak dan strategi perlawanan/penekanan. Perlu dicatat bahwa meskipun mereka menolak penyelesaian itu, harus dikatakan bahwa kompromi yang akhirnya dicapai *bukanlah semata-mata* hasil dari strategi kerja sama pihak pemerintah dengan BPMS ataupun aktor non-negara lain. Perlawanan Bapos GKI Taman Yasmin memang berujung pada kekalahan karena tuntutan mereka, yang sejak awal tak berubah, tidak dipenuhi. Namun, intensitas perlawanan mereka dapat dikatakan berhasil mempertahankan atau bahkan meningkatkan insentif para pihak, khususnya pemerintah, untuk melakukan kerja sama secara signifikan, yang berujung pada pemberian izin, melalui relokasi. Perlu juga disebut adanya beberapa tekanan tambahan dari lembaga di luar para pihak yang terlibat, khususnya organisasi masyarakat sipil, yang menambah tekanan atau menambah

insentif bagi pemerintah kota untuk menuntaskan persoalan ini. Termasuk di sini adalah pemeringkatan Bogor sebagai kota intoleran, penyudutan Bogor dalam banyak laporan tentang KBB selama 15 tahun, tekanan internasional (yang tampak dari cerita Bima Arya, sebagaimana dikutip di atas), juga iming-iming untuk menjadi tuan rumah Kota Ramah HAM yang diselenggarakan Komnas HAM setiap tahun.

Yang dapat disimpulkan dari analisis ini adalah bahwa penyelesaian dalam bentuk relokasi, yang diterima semua pihak, kecuali Bapos GKI Taman Yasmin, adalah hasil dari kombinasi beragam pendekatan dan strategi, dalam evolusi masalah ini selama waktu yang cukup lama, 15 tahun. Sulit untuk mengatakan mana pendekatan atau strategi yang dapat dikatakan lebih unggul dari yang lain. Yang jelas, pendekatan berbasis hak saja tidak mampu menyelesaikan persoalan ini. Pada sisi yang lain, strategi kerja sama dalam pendekatan berbasis kepentingan terbantu oleh strategi penekanan/perlawanan yang menambah insentif untuk penyelesaian.

Pertanyaan terakhirnya adalah apakah kini semua pihak telah memperoleh haknya? Telah terpenuhi kepentingan/kebutuhannya? Yang tampak paling nyata adalah Bapos GKI Taman Yasmin hingga kini tetap menolak penyelesaian relokasi itu. Dari sisi ini, jemaat yang tergabung di dalamnya, termasuk yang aktif beribadat di depan istana, jelas akan mengklaim bahwa hak mereka belum terpenuhi.

Di sini kita dapat bertanya, secara objektif, sejauh mana pemerintah harus berupaya memenuhi kebutuhan/kepentingan jemaat gereja itu? Jika menggunakan pendekatan hak, maka salah satu standar yang berlaku adalah Peraturan Bersama Tiga Menteri (2006) yang memiliki klausul bahwa jika semua persyaratan pembangunan rumah ibadat telah terpenuhi, tetapi tidak cukup dukungan dari masyarakat setempat, maka “pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat” (Pasal 14(3)). Dari sisi ini, dapat dikatakan bahwa pemerintah telah memenuhi kewajibannya.

Tahap kedua dan ketiga penyelesaian konflik ini jelas menekankan pada resolusi konflik. Para pihak berusaha memenuhi kebutuhan psikologi melalui negosiasi. BPMS gereja dan Pemkot Bogor telah mencapai kesepakatan. Kebutuhan psikologis BPMS gereja terpenuhi,

yakni keinginan untuk memiliki gereja yang tidak jauh dari lokasi lama untuk menampung jamaah di sekitar Bogor Barat. Keputusan ini juga memenuhi kebutuhan Pemkot Bogor yang selama ini dinilai sebagai kota intoleran dan gagal melindungi kebebasan beragama dan berkeyakinan warganya. Keputusan ini juga telah memenuhi kebutuhan psikologis para penentang yang menolak gereja di perubahan Yasmin. Namun, keputusan ini belum memenuhi kebutuhan psikologis jemaat GKI Yasmin yang merasa hak konstitusionalnya terenggut oleh keputusan pemerintah. Selain itu, kesepakatan ini juga belum berarti relasi pihak gereja dengan warga yang dulu menolak atau warga baru di lokasi baru telah terjalin dengan sendirinya. Sampai di sini, penyelesaian kasus ini baru mencerminkan model resolusi konflik, belum transformasi konflik.

Masih ada sisa-sisa pertanyaan yang dapat diajukan terhadap model penyelesaian transformasi konflik dalam kasus GKI Yasmin. Beberapa di antaranya: Sejauh mana relasi sosial pihak gereja dan warga di sekitar yang dulu menolak kembali pulih? Bagaimana memulihkan perasaan “kalah” pihak-pihak yang terlibat dalam kasus ini? Sejauh mana penyelesaian kasus ini mendorong pemerintah (pusat dan daerah) mengubah kebijakan yang mungkin akan dijadikan sandaran bagi konflik serupa di lain waktu dan di tempat lain? Sejauh mana pemerintah bersama masyarakat mengambil pelajaran untuk memperluas budaya toleransi dan nirkekerasan dalam menghadapi perselisihan akibat rumah ibadat? Pertanyaan-pertanyaan tersebut belum dan bahkan tidak banyak didiskusikan dalam penyelesaian kasus ini. Padahal, penyelesaian kasus GKI Yasmin adalah momentum untuk memperbaiki dimensi struktural (kebijakan maupun sikap aktornya) dan kultural (narasi dan kapasitas aktornya) untuk mengurangi kemungkinan kasus serupa terjadi di lain waktu dan tempat.

5. Catatan Penutup

Harus diakui bahwa kasus GKI Taman Yasmin adalah kasus yang cukup kompleks, di antaranya karena upaya penyelesaiannya yang amat berlarut-larut hingga memakan waktu 15 tahun. Dari sisi waktu yang diperlukan untuk menyelesaikannya, ia tidak unik. Namun, ini juga bukan kasus rumah ibadat yang tipikal karena upaya penyelesaian dan advokasinya yang intensif sekaligus ekstensif, dari tingkat lokal, nasional, hingga internasional. Selama 15 tahun, kampanye yang menyertai advokasi ini

juga relatif konsisten, amat sering di media massa dalam dan luar negeri. Konsistensi aksi di depan Istana Negara juga membuatnya selalu tampak dan hadir. Dengan itu semua, ongkos yang ditanggung Pemkot juga menjadi makin mahal. Citra Pemkot pun menjadi buruk—sebagaimana diakui Walikota Bima Arya, ia kerap menuai pertanyaan soal kasus ini, tidak hanya di dalam, tetapi juga di luar negeri. Proses penyelesaian yang akhirnya ditempuh Pemkot, di periode kedua Walikota yang baru itu, seperti digambarkan dalam pembahasan di atas, sama sekali tidak mudah, harus menempuh jalan yang berliku, mengupayakan dukungan dari masyarakat, organisasi-organisasi keagamaan, juga aparat pemerintahan di bawahnya.

Kasus ini dapat dikatakan merupakan “mimpi buruk” bagi pemerintah daerah, karena energi yang dikeluarkan untuk penyelesaiannya luar biasa, sehingga bukan merupakan pilihan utama penyelesaian masalah. Oleh karena itu, kekhawatiran bahwa model penyelesaian yang berujung pada relokasi ini akan menjadi pola solusi yang umum mungkin merupakan kekhawatiran berlebihan. Secara umum, jika ada pelajaran bagi pemerintah daerah yang dapat dipetik dari kasus ini, maka itu *bukanlah* bahwa relokasi adalah solusi bagi kasus rumah ibadat yang menuai tentangan. Pelajaran terpentingnya adalah perlunya upaya penyelesaian yang segera, tidak berlarut-larut karena waktu yang panjang bukan berarti bahwa masalah selesai dengan sendirinya, tetapi justru menjadi jauh lebih kompleks dan makin sulit diselesaikan. Selain itu, sejak awal solusi yang terbaik adalah solusi prinsipil, yang memenuhi kepentingan/kebutuhan semua pihak yang berkonflik. Kesalahan awal yang memicu kasus ini adalah ketika ada penentangan, pemerintah kota bukannya segera membangun dialog dan menjadi mediator pihak penentang dan pihak gereja, secara sungguh-sungguh merespons kebutuhan/kepentingan masing-masing, tetapi justru mengikuti tekanan satu pihak, yaitu kelompok penentang, dengan mencabut IMB yang telah dikeluarkan secara sah. Dengan itu, pemerintah tidak lagi menjadi mediator, tetapi justru menjadi salah satu pihak dalam konflik.

Pada sisi yang lain, mesti diakui bahwa sementara hukum berlaku untuk semua di setiap waktu dan tempat, tidak dapat dipungkiri bahwa ada kondisi-kondisi lokal yang menuntut imajinasi lebih luas untuk upaya penyelesaiannya (Wilson 2022; Petersen dan Marshall 2019). Menarik bahwa Bima Arya juga menyebutkan hal ini, berdasarkan

pengalamannya sebagai wali kota --bukan hanya dalam isu GKI Yasmin, tetapi juga dalam isu-isu lain, seperti pengaturan pedagang kaki lima. Melampaui kasus GKI Yasmin, yang dapat disimpulkan adalah bahwa dari sisi advokasi kasus KBB, tidak ada satu strategi khusus yang unggul. Beberapa strategi, kombinasi dari perlawanan/tekanan dan kerja sama dapat dijalankan dalam konteks dan tahapan yang berbeda. Pada sisi yang lain, dari segi pendekatan resolusi konflik, kasus ini menunjukkan bahwa pendekatan berbasis hak saja tidak (selalu) mampu menyelesaikan masalah. Pendekatan berbasis kepentingan, yang di buku ini dipahami sebagai mencakup pula penjaminan/pemenuhan hak, mesti menjadi *default* resolusi konflik.

Di luar itu, terkait kapan dan dalam situasi apa pendekatan/strategi tertentu mesti dipakai, tidak ada rumus umum. Tidak ada satu pendekatan atau strategi yang unggul, apalagi dalam konflik panjang seperti ini. Jika dilihat dari konteks promosi KBB secara lebih luas, maka berbagai strategi itu mesti dipahami dan dikombinasikan dalam konteks-konteks spesifik.

Bagaimana dengan klaim di awal tulisan ini mengenai kontras yang dibuat oleh Bapos GKI Taman Yasmin antara “paradigma pragmatisme” dan “paradigma negara-bangsa”? *Pertama*, kontras ini mungkin adalah kontras semu karena kedua “paradigma” itu tidak harus selalu bertentangan. “Paradigma negara-bangsa” terlalu sempit jika diartikan sebagai upaya hukum atau taat hukum karena beberapa hal. *Kedua*, hukum/regulasi yang berlaku boleh jadi masih problematis, atau bahkan buruk dari sisi penjaminan KBB. Dalam beberapa hal, ia masih dapat memiliki beberapa tafsir, tidak selalu definitif. Oleh karena itu, sering kali yang dibutuhkan, selain “taat hukum”, adalah kemauan politik yang kuat untuk melampaui keterbatasan hukum, dan menyelesaikan masalah. Dengan kata lain, pragmatisme pada kadar tertentu, yang dipahami sebagai keinginan menyelesaikan masalah, memang diperlukan. Mungkin perlu ditekankan di sini bahwa kita tentu tidak ingin negara “melanggar hukum”—tetapi “taat hukum” adalah tuntutan yang terlalu rendah bagi negara agar dapat menjalankan mandatnya sebagai pemangku kewajiban untuk penjaminan dan pemenuhan hak, yaitu semua hak, dan bagi semua warga. Negara juga diharapkan dapat menjadi mediator yang mengatasi konflik—bukannya justru menjadi pihak yang berkonflik. Ini terkait dengan pendekatan interdisipliner

dalam HAM yang dibahas di atas: bahwa HAM secara umum bukanlah semata-mata persoalan hukum. (Freeman 2017; Dembour 2010)

Terakhir, dengan semua itu, satu hal yang sangat jelas juga adalah penyelesaian kasus GKI Yasmin ini merupakan model resolusi konflik yang masih rentan berulang untuk jangka panjang di lokasi yang sama atau pada kelompok yang berbeda. Dari sudut pandang studi konflik dan perdamaian, resolusi konflik belum berarti semua masalah telah selesai. Langkah berikutnya adalah transformasi konflik. Transformasi konflik, yang dibedakan dari manajemen konflik dan resolusi konflik, baru tercapai jika relasi antar-*semua* pihak sudah dipulihkan, dan semua mampu berkoeksistensi, yang ditandai dengan kemauan kerja sama di antara mereka. Lebih jauh, model transformasi konflik meletakkan kasus GKI Yasmin sebagai kesempatan untuk memperbaiki budaya relasi antarwarga di Kota Bogor atau merevisi PBM 2006 yang sering kali menjadi masalah struktural bagi masalah pendirian rumah ibadat di Indonesia. Jika kesempatan itu diambil, kualitas hidup bersama, termasuk kualitas KBB, akan membaik. Pada saat ini, situasi seperti itu—ketika *semua* pihak menerima solusi, dan hak semuanya terpenuhi atau terjamin, serta sebab struktural teratasi—belum tercapai. Masih ada tuntutan pekerjaan-pekerjaan lebih jauh, dari semua pihak, termasuk kelompok masyarakat sipil.

Sebagai penutup bab ini, perlu dicatat bahwa persoalan yang dibahas di sini, terkait strategi, peran mekanisme hukum, pemenuhan hak dan kepentingan, dalam konteks hak asasi manusia, sebetulnya merupakan problematika yang jamak, terjadi di banyak tempat. Bagaimana HAM ditafsirkan, ditegakkan, dan dijamin atau dipenuhi masih merupakan wacana yang terus berkembang. Munculnya Deklarasi Punta Del Este tentang Martabat Manusia bagi Siapa Saja Di Mana Saja (2018), yang dikeluarkan dalam rangka peringatan 70 tahun Deklarasi Universal HAM, adalah salah satu respons menarik atas problematika itu.³⁵ Di antara poin yang diangkat dalam Deklarasi itu adalah dorongan untuk “melampaui mekanisme hukum semata-mata untuk ... menemukan solusi bagi konflik”, juga perlunya melampaui cara berpikir yang sekadar mencari perimbangan antara hak dan kepentingan. Tak kalah pentingnya, ada pengakuan bahwa penghormatan terhadap martabat

³⁵ <https://www.dignityforeveryone.org/punta-del-este-declaration-2/>

manusia, yang merupakan inti HAM, “memainkan peran penting bukan hanya dalam penyelesaian sengketa secara formal, tetapi juga dalam mediasi atau bentuk penyelesaian perselisihan alternatif (*alternative dispute resolution*)”. Pengakuan tersebut mengingatkan kita bahwa pencapaian tujuan HAM perlu diupayakan dengan cara-cara yang lebih beragam dan imajinatif.***

Daftar Pustaka

- Ackerman, R., & Finlay, I. (2018). Theory of Change for Freedom of Religion or Belief (FORB). *Commonwealth Initiative on Freedom of Religion or Belief (CIFoRB)* (accessed 18 December 2020).
- Ali-Fauzi, Ihsan, dkk. 2009. *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008)*. Jakarta: Yayasan Paramadina.
- Ali-Fauzi, I., Panggabean, S. R., Sumaktoyo, N. G., Anick, H. T., Mubarak, H., & Nurhayati, S. (2011). *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- An-Naim, A. A. (2021). *Decolonizing human rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asfinawati (2023). “Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan: Perspektif Hukum” (Akan terbit, 2023).
- Bagir. 2015. “Indonesia”. Dalam buku Cohen, D., & Tan, K. *Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN*. Jakarta: Human Rights Resource Centre, Universitas Indonesia.
- Bielefeldt, Heiner dan Wiener, Michael (2020). *Menelisik Kebebasan Beragama – Prinsip-Prinsip dan Kontroversinya*. Bandung: Penerbit Mizan.
- Bloomfield, D., & Reilly, B. (1998). The changing nature of conflict and conflict management. In *Democracy and deep-rooted conflict: Options for negotiators* (pp. 7-28). International IDEA.
- Butt, S. (2018). Religious conservatism, Islamic criminal law and the judiciary in Indonesia: a tale of three courts. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 50(3), 402-434.
- Chris Seiple (2012) “Building Religious Freedom: A Theory of Change”, dalam *The Review of Faith & International Affairs*, 10:3, 97-102;
- Destrooper, T., & Vercllyte, S. (2021). Artistic Practices as a Site of Human Rights: How Performative Ethnography Can Facilitate a Deeper Contextual Understanding. *Journal of Human Rights Practice*, 13(3),

565-584.

- Freeman, M. (2017). *Human Rights*. John Wiley & Sons.
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of peace research*, 6(3), 167-191.
- Lederach, J. P. (2003). "Truth and mercy, justice and peace." *Mediation and facilitation training manual: Foundation and skills for constructive conflict transformation*, 39-40.
- Panggabean, S. R., & Ali-Fauzi, I. (2014). *Pemolisian konflik keagamaan di Indonesia*. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- Petersen, Marie Juul dan Marshall, Katherine (2019). *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief: Sketching the contours of a common framework*. Copenhagen: The Danish Institute of Human Rights.
- Platt, Elizabeth Reiner (2022). "Breaking the Conservative Monopoly on Religious Liberty." *The Review of Faith & International Affairs* 20 (2):13–26. <https://doi.org/10.1080/15570274.2022.2065807>.
- Reuben Ackerman and Ian Finlay (2018). *Theory of Change for Freedom of Religion or Belief*. Commonwealth Initiative for Freedom of Religion or Belief.
- Wilson, E. K. (2022). Blurring Boundaries or Deepening Discourses on FoRB? From Global to Local and Back Again. *The Review of Faith & International Affairs*, 20(2), 69-80.



Bab 3

Memperkuat Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Melalui Mediasi: Pengalaman Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Ihsan Ali-Fauzi & Raditya Darningtyas

1. Pendahuluan

Meskipun hubungan berbagai kelompok agama di Indonesia umumnya berlangsung damai, konflik-konflik tertentu masih sering terjadi dan kadang bereskalasi melibatkan kekerasan. Konflik-konflik terkait pendirian rumah ibadat masih rutin terjadi, terutama terkait pendirian gereja di wilayah-wilayah yang didominasi warga Muslim dan terkait pendirian masjid di wilayah-wilayah yang mayoritas penduduknya Kristen atau Katolik (Wahid Institute 2021; Setara Institute 2022; PUSAD Paramadina 2020). Sementara itu, serangan terhadap warga penganut aliran keagamaan atau kepercayaan tertentu yang dianggap sesat, seperti warga Ahmadiyah di Cikeusik (Banten) pada 2011 atau warga Syiah di Sampang (Madura, Jawa Timur) pada 2012, telah mengakibatkan jatuhnya korban manusia, suatu rekor baru dalam sejarah republik ini (Panggabean & Ali-Fauzi 2014).

Perkembangan di atas tidak saja mengganggu kerukunan di Indonesia dan merusak reputasi negara ini sebagai bangsa Muslim terbesar di dunia yang demokratis, tetapi juga telah menggerogoti hak-hak dasar warga negara untuk bebas beragama atau berkeyakinan. Para pegiat kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) terus mencatat perkembangan di atas sebagai tanda-tanda kemerosotan mutu demokrasi dan meningkatnya intoleransi (YLBHI 2020; Setara Institute

2021). Penilaian sejenis juga disampaikan para akademisi, baik di dalam maupun luar negeri (Mubarok dan Bagir 2021; Jaffrey 2020; Bouchier 2019).

Dalam menghadapi tantangan di atas, satu pendekatan penyelesaian konflik dan penguatan hak warga negara yang belakangan sering digunakan adalah mediasi. Kesimpulan ini kami peroleh dari observasi terhadap liputan media massa dan informasi dari jaringan KBB kami, meskipun tidak ada data statistik yang merekamnya. Umumnya, pendekatan mediasi dianggap perlu didahulukan karena prosesnya mendudukkan para pihak yang berkonflik dalam posisi setara, berusaha memenuhi kepentingan semua pihak, dan mencari solusi berjangka panjang (Panggabean 2014). Mediasi juga dianggap cocok dengan budaya Indonesia yang menomorsatukan musyawarah dan gotong royong untuk mencapai penyelesaian masalah (Ali-Fauzi & Darningtyas 2023).

Dalam konteks ini, langkah-langkah mediasi konflik KBB oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya Komnas HAM) menduduki posisi penting dan perlu dipelajari karena tiga alasan. *Pertama*, Komnas HAM di Indonesia pasca-Reformasi adalah lembaga negara tertinggi terkait pemajuan HAM. Dalam kedudukan itu, Komnas HAM memiliki mandat sangat kuat, yang tidak dimiliki lembaga lain mana pun. *Kedua*, dalam usianya yang kini sudah melampaui tiga dasawarsa, Komnas HAM sudah cukup banyak memediasi kasus-kasus pelanggaran KBB, karena mediasi sebagai cara memajukan HAM sudah menjadi bagian integral dari Komnas HAM sejak lembaga itu berdiri. Kedua alasan ini diperkuat alasan *ketiga*, yakni definisi Komnas HAM sendiri mengenai mediasi yang sangat luas, termasuk penyampaian teguran atau rekomendasi kepada satu atau lebih pihak-pihak yang bersengketa, selain mediasi dalam pengertiannya yang konvensional.

Setahu kami, sejauh ini belum ada studi sistematis tentang pengalaman Komnas HAM dalam memediasi kasus-kasus KBB. Bab ini ingin mengisi kekosongan itu, dengan harapan dapat memahami dan mengevaluasi langkah-langkah Komnas HAM di atas dan mengambil pelajaran darinya. Bab ini khususnya ingin menjawab beberapa pertanyaan berikut. Kasus-kasus KBB apa saja yang dimediasi Komnas HAM? Bagaimana proses mediasi kasus-kasus itu dijalankan Komnas

HAM? Sejauh mana, dalam konteks apa, dan mengapa upaya-upaya mediasi Komnas HAM berakhir dengan kesepakatan damai?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, kami menelusuri semua kasus KBB yang Komnas HAM mediasi antara 2013 dan 2020, baik dari bahan-bahan yang diterbitkan atau tidak. Kami memilih tahun-tahun itu karena dua alasan pokok. *Pertama*, Komnas HAM sendiri baru memiliki prosedur khusus mediasi pada 2010 (yang diperbarui pada 2011). *Kedua*, rentang 2013-2020 juga mencerminkan dua periode kepengurusan Komnas HAM terakhir. Menariknya, pada periode kepengurusan 2012-2017, Komnas HAM memiliki satuan khusus yang menangani KBB, yang bermanfaat untuk analisis kami. Untuk melengkapi laporan-laporan Komnas HAM, kami mewawancarai beberapa komisionernya, baik yang kini masih menjabat maupun yang sudah tidak lagi. Ketika semua bahan ini masih kurang membantu, kami mengandalkan media massa untuk memperoleh detail informasi yang dibutuhkan. Kami juga mewawancarai para pihak yang sengketa mereka dimediasi Komnas HAM. Di luar sumber-sumber ini, kami melakukan tinjauan literatur mengenai bagaimana mediasi, khususnya mediasi komunitas, dimanfaatkan sebagai cara untuk memajukan KBB dan bagaimana kaitannya dengan advokasi berbasis hukum.

Kami menemukan bahwa langkah-langkah mediasi Komnas HAM dalam isu KBB pada umumnya memperoleh sambutan positif dari para pihak yang bersengketa, sehingga mereka bersedia mendialogkan masalah bersama dalam posisi yang setara, meskipun hasil akhirnya belum tentu memuaskan semua pihak. Hal ini disebabkan kuatnya legitimasi Komnas HAM sebagai lembaga tertinggi pemajuan HAM di Indonesia dan definisinya mengenai mediasi yang luas, yang praktis menempatkannya sebagai mediator komunitas di tingkat nasional, meskipun sumber dayanya tetap terbatas. Dua isu konflik KBB utama yang dimediasi Komnas HAM adalah konflik terkait pendirian rumah ibadat dan konflik sektarian, terutama dengan korban jemaat Ahmadiyah. Walaupun mediasi Komnas HAM terhadap kasus-kasus pertama lebih berhasil mendatangkan kesepakatan damai dibanding mediasi Komnas HAM pada kasus-kasus kedua, langkah-langkah mediasinya sangat dihambat oleh dua peraturan nasional mengenainya, yang menjadi hambatan struktural bagi penyelesaian tuntas atas kedua masalah ini.

Bab ini terdiri dari enam bagian. Sesudah pendahuluan ini, bagian kedua membahas perdebatan tentang pemanfaatan mediasi sebagai strategi mempromosikan HAM, yang menempatkan mediasi komunitas dalam posisi penting. Bagian ini perlu disampaikan di awal karena hal itu akan menjelaskan pilihan-pilihan yang diambil Komnas HAM dalam memediasi konflik KBB. Bagian ketiga akan membahas kebijakan Komnas HAM terkait mediasi secara umum dan khususnya mediasi kasus-kasus KBB. Pada bagian empat dan lima, kami berturut-turut mendiskusikan pengalaman Komnas HAM dalam memediasi kasus-kasus terkait rumah ibadat dan kasus-kasus konflik sektarian. Pada bagian ini, kami akan membahas apa saja kasus-kasus KBB yang dimediasi, bagaimana mediasi berjalan, dan bagaimana hasil akhirnya. Bagian ini dilengkapi dua tabel yang berisi detail kasus-kasus yang dimediasi Komnas HAM, yang kami tempatkan sebagai dua lampiran terpisah. Akhirnya, bab ini ditutup dengan beberapa kesimpulan dan refleksi.

2. Memediasi Konflik HAM: Komnas HAM sebagai Mediator Komunitas

Untuk memahami dan mengevaluasi pengalaman Komnas HAM memediasi konflik KBB, kita perlu lebih dulu mengikuti perdebatan tentang mediasi sebagai cara memajukan HAM dan tentang mediasi komunitas, yang dibedakan dari mediasi konvensional. Dari situlah kita dapat menganalisis peran Komnas HAM, sebagai mediator komunitas, dalam memajukan KBB.

2.1. Mediasi dan Hak Asasi: Memperluas Makna HAM

Secara umum, mediasi dapat didefinisikan sebagai pendekatan pengelolaan atau penyelesaian konflik di mana dua pihak yang sedang bersengketa menyepakati adanya pihak ketiga yang memfasilitasi mereka mencapai solusi atas sengketa, meningkatkan hubungan baik, dan bergerak bersama menuju situasi yang lebih menjanjikan di masa depan (Kadayifci-Orellana, & Maassarani 2021). Tanpa pihak ketiga yang berperan sebagai mediator, proses itu akan dianggap sebagai negosiasi langsung.

Akan tetapi, apakah konflik terkait HAM dapat dimediasi? Bukankah HAM bersifat absolut, sementara mediasi mensyaratkan terjadinya pertukaran di antara para pihak?

Pertanyaan di atas pernah melahirkan perdebatan kontroversial mengenai “keadilan lawan perdamaian” (*justice versus peace*), yang meletakkan nilai keadilan dan perdamaian dalam posisi berhadapan: sementara nilai keadilan ingin didahulukan para aktivis HAM, nilai perdamaian ingin dinomorsatukan para praktisi resolusi konflik. Seperti ditunjukkan Parlevliet (2010: 4), pertentangan itu mencakup empat sisi berikut: (1) strategi dan pendekatan: saling bermusuhan vs. kerja sama; kokoh memegang prinsip vs. pragmatis; kaku vs. fleksibel; penekanan pada hasil vs. penekanan pada proses; preskriptif vs. fasilitatif); (2) tujuan yang hendak dicapai: keadilan vs. perdamaian; keadilan vs. rekonsiliasi; jaminan proteksi HAM sebagai syarat untuk mencapai perdamaian vs. pencapaian perdamaian sebagai syarat jaminan proteksi HAM; (3) peran-peran yang dimainkan: advokat, penyelidik, pemantau vs. fasilitator, mediator; dan (4) prinsip yang mendasari tindakan: bersuara keras mengenai ketidakadilan dan mengatributkan tanggung jawab kepada pihak tertentu vs. tetap bersikap imparisial terhadap semua pihak, tidak menghakimi.

Belakangan, perdebatan tersebut dikritik justru karena menempatkan keadilan dan perdamaian dalam posisi saling menegasikan. Ini terjadi karena perdebatan itu pada umumnya mengambil konteks keperluan segera (darurat) menghentikan konflik di satu wilayah yang misalnya sedang mengalami perang saudara. Dalam situasi seperti ini, para praktisi resolusi konflik biasanya bersikap pragmatis dengan mendesak diakhirinya kekerasan, misalnya lewat perundingan perdamaian, dan kurang menaruh perhatian kepada norma-norma HAM.¹ Sayangnya, dalam konseptualisasi belakangan, konteks kedaruratan di atas sering diabaikan atau kurang diperhatikan.

Kritik-kritik di atas muncul dari pandangan bahwa keadilan dan perdamaian pada dasarnya adalah dua sisi dari keping mata uang yang

¹ Kepustakaan tentang keadilan transisi, misalnya, sering menggambarkan hal ini sebagai dilema yang melibatkan *trade-off* sulit antara (mempertahankan) standar etika dan (memanfaatkan) momentum politik yang tersedia. Misalnya, menghukum aktor-aktor pelanggar HAM berat di masa lalu dapat mengalienasi dan membuat marah aktor-aktor itu, padahal peran mereka diperlukan untuk menghentikan kekerasan dan memulai perdamaian. Akan tetapi, bukankah perdamaian yang diperoleh dengan melibatkan aktor-aktor pelanggar HAM berat (yang berarti tanpa disertai keadilan) sangat mungkin tidak memperoleh dukungan publik luas, kekurangan legitimasi, dan akhirnya terganggu juga?

sama: oleh karena keadilan adalah bagian dari hak asasi dan konflik kekerasan biasanya bersumber dari ketidakadilan, maka ketidakadilan harus diatasi agar perdamaian bukan saja dapat dicapai, tetapi juga dapat *terus bertahan*. Rumusan terakhir ini mungkin tampak lebih mendahulukan keadilan, tetapi yang hendak ditekankan di sini adalah sisi perdamaian yang berkelanjutan, yang hanya mungkin terjadi jika kondisi struktural yang menyebabkan timbulnya konflik kekerasan itu sendiri dapat diatasi. Itulah sebabnya, istilah yang belakangan lebih banyak digunakan adalah “transformasi konflik”, bukan (sekadar) “resolusi konflik” atau “manajemen konflik” (Kriesberg 2009, 26-27). Konteksnya juga bukan hanya masyarakat yang sedang berkonflik (kekerasan) atau baru keluar darinya, melainkan juga pencegahan konflik dan binadamai dalam arti luas.

Berkat kritik-kritik tersebut, sekarang pada umumnya disepakati bahwa promosi dan proteksi HAM sangat penting bagi stabilitas dan perdamaian jangka panjang. Juga muncul kesepakatan luas bahwa berbagai perbedaan dalam wacana HAM dan transformasi konflik lebih baik dipahami sebagai tantangan yang harus dihadapi secara kasus per kasus, tergantung kepada konteks, kerangka waktu, dan standar norma yang berlaku dalam konteks masing-masing masyarakat. Oleh karenanya, pertanyaannya bukanlah apa yang didahulukan di antara keadilan dan perdamaian, melainkan: “Jenis keadilan dan perdamaian apa yang harus didahulukan? Bagaimana pencapaian kedua nilai itu ... diletakkan dalam kerangka waktu tertentu, dalam sekuensi tertentu, dan dikombinasikan dalam jangka panjang?” (Albin 2009, 591-592).

Dalam rangka ini, perdebatan di atas juga mulai keluar dari pemahaman tentang HAM yang kaku dan bersifat legal-formal, sehingga masalah yang terkait dengannya tidak mungkin dimediasi. Meskipun disepakati bahwa HAM bersifat absolut dan tidak dapat ditawar, tetapi interpretasi atasnya dan implementasinya sangat bergantung kepada konteks politik, kultural, dan historis tertentu yang spesifik (Gready & Ensor 2005). Di sini, terbuka kemungkinan untuk memanfaatkan mediasi dalam memperjuangkan HAM, seperti diusahakan Komnas HAM di Indonesia.

Salah satu sumbangan ke arah perluasan makna HAM di atas diberikan Parlevliet (2010), yang merumuskan empat dimensi HAM,

yakni: (1) HAM sebagai aturan; (2) HAM sebagai struktur dan institusi; (3) HAM sebagai hubungan; dan (4) HAM sebagai proses. Dimensi HAM pertama adalah HAM sebagai norma atau aturan legal seperti yang sering kita pahami. Dimensi HAM kedua juga sering dibicarakan, yakni HAM sebagai infrastruktur kelembagaan seperti Komnas HAM di Indonesia, yang harus independen dan memiliki legitimasi serta kapasitas dalam mempromosikan, menghormati dan menjamin realisasi nilai-nilai HAM.

Akan tetapi, selain sebagai aturan dan institusi, HAM juga mengandung dimensi relasi atau hubungan. Inilah dimensi ketiga HAM, yang merujuk kepada relevansi HAM dalam pengaturan interaksi sosial bukan saja di antara negara dan warga negara, melainkan juga di antara berbagai individu atau kelompok warga negara. Selama ini, perhatian lebih banyak tertuju kepada aspek relasional HAM yang bersifat vertikal di antara negara sebagai *duty-bearer* dan warga negara sebagai *rights-holder* saja. Padahal, hubungan horizontal di antara sesama warga negara juga menunjukkan bahwa rakyat biasa memiliki peran dan tanggung jawab dalam mengelola relasi sosial yang menghormati HAM atau melanggarnya (Jones 2005). Pada gilirannya, hubungan horizontal ini juga akan memengaruhi ketegasan aparat negara sebagai *duty bearer* dalam memajukan dan menjamin HAM yang selalu akan mempertimbangkan opini publik (Parlevliet 2010).

Akhirnya, HAM juga terkait dengan masalah-masalah lebih struktural, yakni bagaimana akses, perlindungan, dan identitas ditangani dalam masyarakat. Inilah dimensi keempat HAM, yakni HAM yang dipahami sebagai proses (Parlevliet 2010). Hal ini berangkat dari kesadaran bahwa keberlanjutan suatu perdamaian tidak hanya bergantung kepada substansi sebuah kesepakatan damai, melainkan juga proses yang memfasilitasi terciptanya kesepakatan itu. Proses resolusi konflik yang dianggap cacat oleh salah satu atau kedua pihak akan menghambat terbentuknya kesepakatan atau malah menghilangkan legitimasi kesepakatan yang dihasilkan proses tersebut.

Dua dimensi HAM terakhir di atas, yakni HAM sebagai hubungan dan proses, menunjukkan perlunya interpretasi atas norma HAM dan sekaligus integrasinya ke dalam nilai-nilai bermasyarakat yang lebih luas seperti pluralisme, toleransi, dan nilai-nilai lain yang mendorong

pengakuan akan kesetaraan seluruh lapisan masyarakat. Hal ini krusial karena perlindungan dan penghormatan HAM di masyarakat tidak dapat dilakukan hanya melalui pendekatan legal-formal seperti legislasi, atau dengan hanya membangun infrastruktur kelembagaan, tetapi juga harus dibarengi dengan proses internalisasi nilai-nilai HAM yang lebih luas.

Sumbangan konseptual mengenai perluasan makna HAM di atas sangat relevan bagi masyarakat Indonesia, yang ketegasan negara menjamin HAM misalnya masih bergantung kepada opini publik. Salah satu studi mengenai pemolisian konflik agama di Indonesia menunjukkan bahwa alih-alih bertindak tegas menegakkan aturan hukum, aparat penegak hukum seperti polisi malah cenderung memperhitungkan terlebih dahulu apakah ketegasannya nanti akan baik di mata publik (Panggabean & Ali-Fauzi 2014). Dalam situasi seperti ini, selain mengkritik aparat kepolisian atau aparat penegak hukum secara umum, misalnya melalui kampanye *naming and shaming*, yang juga harus dilakukan adalah meningkatkan daya tekan (*leverage*) mereka dalam cara-cara yang memadai dan diperlukan untuk bertindak secara tegas dan netral.

2.2. Mediasi Komunitas: Konflik Identitas dan Keberpihakan Mediator

Mediasi dapat memainkan peran penting dalam pencapaian cita-cita keadilan dan perdamaian seperti disebut di atas, jika kedua nilai itu tidak saling diperhadapkan dan pemahaman mengenai makna HAM diperluas. Mediasi dianggap lebih efektif dalam menangani kasus-kasus konflik HAM karena konflik ini melibatkan nilai, misalnya mengenai kebenaran ajaran agama yang dianut komunitas tertentu. Dalam konflik seperti ini, risiko yang ditanggung para pihak tidak kurang dari keutuhan identitas diri mereka sendiri, sehingga konflik sering berujung pada perilaku konflik yang lebih kompetitif ketimbang kooperatif, di mana jalan keluar yang bersifat *win-win* tidak mudah dicapai (Hinds & Mortensen 2005; Wright, dkk. 2008).

Khususnya dalam mediasi konflik terkait identitas seperti disebut di atas, identitas mediator memainkan peran menentukan karena hal itu terkait dengan sumber daya yang ada padanya, motivasinya

memediasi, dan strategi yang digunakan ketika memediasi. Mediator yang memperoleh kepercayaan (*trust*) para pihak yang berkonflik dan dianggap memiliki mandat yang kuat dan kemampuan yang cukup sering kali adalah mediator yang dapat mendatangkan kesepakatan damai dan hasil konkret penyelesaian masalah (Bercovitch & Kadayifci-Orellana 2009, 178-182).

Di sini, dibanding mediasi konvensional, mediasi komunitas memungkinkan adanya ruang dialog bagi anggota komunitas yang tengah bertikai untuk membicarakan isu konflik yang mereka hadapi secara konstruktif. Berbeda dari mediasi konvensional yang sedang berusaha mengatasi sengketa misalnya antara dua negara atau dua perusahaan, mediasi komunitas lebih membuka peluang bagi mediator untuk terlibat dalam memfasilitasi para pihak untuk mencari jalan keluar bersama sesuai dengan norma-norma yang dipegang komunitas bersangkutan (Wunsttin 2001). Perbedaan di antara kedua jenis mediasi ini lebih detailnya dapat dilihat dalam Tabel 3.1.

Dalam konteks inilah, kami ingin menempatkan Komnas HAM sebagai mediator komunitas dalam penyelesaian konflik-konflik KBB. Terlepas dari berbagai keterbatasannya (Butt & Lindsey 2018, 179-170; Setiawan 2016), identitas Komnas HAM menjadi pertimbangan penting di sini karena lembaga itu adalah lembaga negara tertinggi terkait HAM dan pada kenyataannya sudah memediasi sejumlah kasus KBB. Jika Indonesia dapat kita maknai sebagai sebuah komunitas besar seperti Benedict Anderson (1983) pernah membayangkannya, maka Komnas HAM adalah mediator komunitas besar dan strategis untuk memajukan KBB.

Memenuhi mandat di atas bukanlah tugas mudah karena isu KBB termasuk isu sensitif dan kompleks. *Pertama*, hal ini terkait dengan demografi keagamaan Indonesia dan persebarannya di daerah-daerah tertentu: sementara kaum Muslim yang mayoritas (86.7% dari total penduduk) umumnya tinggal di Indonesia bagian Barat, umat Kristen (7.6%) dan Katolik (3.12%) lebih terkonsentrasi di Indonesia bagian timur, dan umat Hindu (1.74%) mendominasi Pulau Bali. Hal ini menyebabkan banyak konflik KBB mengambil bentuk konflik terkait pembangunan rumah ibadat, khususnya gereja atau pura di wilayah yang didominasi Muslim atau masjid di daerah yang didominasi Kristen, Katolik, atau

Tabel 3.1.
Perbandingan Mediasi Konvensional dan Mediasi Komunitas*

	Mediasi Konvensional (individu/perusahaan/negara)	Mediasi Komunitas (komunitas agama/tradisi/ bangsa)
Perlakuan terhadap para pihak yang bertikai	Para pihak yang dimediasi diperlakukan sebagai individu-individu terpisah, berinteraksi dalam ruang yang khusus, dan bersifat rahasia.	Para pihak yang dimediasi diperlakukan sebagai anggota komunitas yang selalu berinteraksi dalam ruang publik bersama untuk jangka panjang.
Karakteristik mediator	Mediator adalah ahli (profesional) yang tidak berafiliasi dengan para pihak. Kepedulian utama mediator tertuju pada proses dan tidak memengaruhi hasil.	Mediator adalah anggota komunitas yang memiliki hubungan dengan para pihak. Kepedulian mediator tertuju baik pada proses maupun hasil.
Jenis partisipasi pihak yang bertikai	Partisipasi para pihak bersifat sukarela, dengan kemungkinan adanya konsekuensi-konsekuensi hukum dari tidak berpartisipasi.	Partisipasi para pihak bersifat sukarela dengan kemungkinan adanya konsekuensi sosial dan politik dari yang tidak berpartisipasi.
Karakteristik proses mediasi	Proses berlangsung linear dan fokus pada pemecahan masalah.	Proses berlangsung tidak linear, dapat berputar, dan berfokus pada hubungan bukan saja di antara para pihak, tetapi juga di antara para pihak dan komunitas.

* Diadaptasi dari Kadayifci-Orellana dan Tarek Maassarani (2021: 3).

Hindu. Selain itu, *kedua*, hal ini juga disebabkan fakta bahwa mayoritas kaum Muslim di Indonesia menganut aliran Islam Sunni, yang kadang menolak dan memandang sesat Muslim lain yang menganut aliran Ahmadiyah atau Syiah. Inilah yang menyebabkan terjadinya konflik-konflik sektarian di Indonesia (Panggabean, dkk. 2010).

Fakta di atas menyebabkan beberapa pihak meragukan pemanfaatan mediasi dalam penyelesaian konflik KBB di Indonesia. Seperti dikatakan Asfinawati, aktivis bantuan hukum yang banyak bekerja memperjuangkan HAM, dalam banyak kasus terkait KBB seperti kasus-kasus penodaan agama, “para pihak sudah mengental dengan posisi masing-masing, sehingga sulit menemukan mediator” (Asfinawati 2014, 66).

Akan tetapi, justru di sanalah terletak persoalan yang perlu kita pelajari lebih jauh, seperti yang kami usahakan dalam bab ini. Berbeda dari yang dikatakan Asfinawati, dalam beberapa kasus terkait KBB yang kami analisis dalam bab ini, Komnas HAM dalam kenyataannya dapat dan sudah menjadi mediator dan posisi para pihak dalam kasus-kasus tersebut dapat dan sudah berubah. Semua ini menunjukkan bahwa kita perlu cermat mendalami dan mengevaluasi kekuatan dan keterbatasan lembaga seperti Komnas HAM dalam memediasi kasus-kasus KBB di Indonesia. Kita perlu mempelajari kasus-kasus KBB apa saja yang dimediasi, bagaimana proses mediasinya dijalankan, dan mengapa serta bagaimana kasus-kasus konflik KBB berhasil dimediasi sementara kasus-kasus lainnya tidak atau kurang berhasil.

3. Komnas HAM sebagai Mediator Komunitas dan Kasus KBB

Di Indonesia, Komnas HAM adalah lembaga negara tertinggi yang kedudukannya setingkat lembaga negara lainnya dan berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi HAM.² Langkah-langkah mediasi Komnas HAM dijalankan Subkomisi Mediasi, yang sehari-hari didukung Bagian Administrasi Mediasi di Biro Administrasi Penegakan HAM, yang bertugas merencanakan mediasi dan melaporkannya. Di luar Subkomisi Mediasi, Komnas HAM memiliki dua subkomisi lainnya, yakni Subkomisi Kajian dan Penyuluhan dan Subkomisi Pemantauan. Selain mengandalkan ketiga subkomisi, Komnas HAM juga memiliki alat kelengkapan lain berupa sidang paripurna, yang antara lain menetapkan program dan mekanisme kerja lembaga, termasuk memediasi kasus-kasus.

3.1. Prosedur Mediasi Komnas HAM

Walaupun mediasi sebagai metode pemajuan HAM sudah disebutkan sejak Komnas HAM berdiri, petunjuk teknis pelaksanaannya baru diatur dalam Peraturan Komnas HAM Tahun 2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Mediasi Komnas HAM. Komnas HAM juga baru memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) mengenai mediasi pada

² Pada awalnya, Komnas HAM didirikan pemerintahan Orde Baru dengan Keputusan Presiden Nomor 50 (1993) tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Ketika Indonesia memasuki era Reformasi (1998), Komnas menjadi lebih independen sesuai bunyi Pasal 1 UU Nomor 39 (1999) tentang Hak Asasi Manusia.

22 September 2010, yang kemudian diperbarui pada 11 September 2011 (Komnas HAM 2010 & 2011). SOP mediasi ini cukup rinci, berisi 8 bab dan 48 pasal, dengan 34 lampiran, yang beberapa bagiannya perlu dikemukakan di sini.

Pasal 1 SOP mediasi Komnas HAM menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “mediasi HAM” adalah “cara penyelesaian pelanggaran HAM yang terjadi terkait suatu sengketa dan atau konflik antara dua pihak atau lebih, melalui proses konsultasi, negosiasi, konsiliasi, dan atau penilaian ahli, kemudian dilanjutkan dengan perundingan untuk membuat kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.” Cakupan definisi ini sangat luas, terutama terkait prosesnya, yang praktis membuka kesempatan bagi Komnas HAM untuk melakukan apa saja dalam rangka memajukan norma-norma HAM kecuali langsung menindak pelanggarnya. Cakupan ini, misalnya, memungkinkan Komnas HAM untuk meminta klarifikasi kepada pihak berwenang yang diduga melakukan pelanggaran HAM di satu wilayah atau mendiamkan pelanggaran HAM di wilayahnya, yang dapat dimaknai sebagai teguran terhadapnya. Penting segera disebutkan di sini bahwa dalam kasus-kasus terkait KBB, pihak yang berwenang itu pada umumnya menyambut positif permintaan klarifikasi Komnas HAM, meskipun ada juga yang tidak ambil peduli.

Kasus-kasus yang dapat dimediasi Komnas HAM bersumber dari dalam Komnas HAM sendiri (keputusan sidang paripurna dan rekomendasi Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan) dan/atau berasal dari luar, yakni permintaan *satu pihak* yang bersengketa yang sudah disetujui Komnas HAM untuk dimediasi (Pasal 5, cetak miring dari penulis). Butir ini menjadi salah satu kunci langkah mediasi Komnas HAM selama ini karena aturan itu memungkinkan Komnas HAM memulai langkah mediasinya, meskipun salah satu pihak tidak menginginkannya. Seperti disebut di atas, Komnas HAM biasanya mulai dengan mengirimkan surat permintaan klarifikasi. Sementara itu, walaupun semua kasus yang masuk ke meja Komnas HAM disebut “sengketa” karena hal itu dianggap bernuansa konflik, tetapi tidak semuanya ditindaklanjuti untuk dimediasi kecuali berkas pengaduan itu sudah lengkap dan mengandung dugaan pelanggaran HAM.

Ada tujuh prinsip mediasi yang ditetapkan dalam SOP mediasi Komnas HAM (Pasal 4), yakni: (1) akomodasi kepentingan para pihak; (2) berbasis kerelaan dan kesepakatan para pihak; (3) fleksibilitas; (4) keleluasaan partisipasi para pihak; (5) berorientasi pada hubungan baik di masa depan; (6) bersifat tertutup dan rahasia; dan (7) kerja sama yang baik antara mediator dengan seluruh pihak yang terlibat. Prinsip-prinsip ini tidak berbeda dari prinsip-prinsip yang biasa dipegang dan dijalankan dalam mediasi secara umum. Namun, langkah-langkah mediasi Komnas HAM dapat dipersoalkan, khususnya sehubungan dengan butir kedua di atas tentang kerelaan dan kesepakatan para pihak, seraya menuduh mediasi Komnas HAM tidak imparial.

Dalam kaitan ini, Komnas HAM sendiri menyatakan, “mediasi Komnas HAM dapat saja dikatakan tidak imparial, dalam arti bahwa mediasi oleh Komnas HAM dilaksanakan dengan mengedepankan perlindungan dan pemenuhan hak korban” (Komnas HAM 2019, 32). Lagi-lagi ini terkait dengan mandat Komnas untuk memajukan HAM di Indonesia, yang menjadikan jenis mediasinya kami golongan ke dalam mediasi komunitas. Dari wawancara kami dengan Beka Ulung Hapsara, mantan komisioner Komnas HAM, kami bahkan memperoleh kesan bahwa mediasi selama ini menjadi andalan Komnas HAM dalam memajukan HAM karena lembaga itu tidak memiliki fungsi penindakan langsung (wawancara Hapsara, 18 Juni 2021).

Komnas HAM juga menetapkan waktu cukup ketat tentang bagaimana proses mediasi dijalankan sesudah satu kasus disepakati untuk dimediasi. Misalnya, tim yang menangani kasus harus sudah terbentuk selambat-lambatnya tujuh hari setelah berkas laporan diterima (Pasal 12). Atau, seperti disebutkan dalam Pasal 13 SOP, tim yang menangani sengketa sudah harus membuat kesimpulan mengenai apakah satu kasus dihentikan atau dilanjutkan ke tahap mediasi selambat-lambatnya lima hari kerja sejak pembentukan tim. Prosedur Komnas HAM juga merinci apa saja yang harus dilakukan tim yang menangani sengketa jika mereka turun ke lapangan, yakni: (1) mengecek objek yang dipersengketakan; (2) bertemu dengan para pihak yang terkait dengan objek sengketa; (3) mencari dan mengumpulkan dokumen-dokumen yang terkait dengan objek sengketa; dan (4) memastikan pihak yang menjadi prinsipal dari pihak-pihak yang bersengketa.

Seperti mediasi lain, proses mediasi Komnas HAM melalui tahapan pramediasi, mediasi, dan pascamediasi. Jika diperlukan, tiap tahapan ini dapat dilakukan lebih dari sekali. Namun, penting dicatat bahwa penanganan sengketa dapat juga dilakukan dengan tidak melalui seluruh tahapan. Jika misalnya satu kasus dapat diselesaikan pada tahap pramediasi atau mediasi saja, kasus itu dinyatakan ditutup. Suatu sengketa juga dapat diselesaikan hanya melalui konsultasi atau surat rekomendasi Komnas HAM, tanpa perlu mengadakan pertemuan mediasi dan/atau menghasilkan suatu kesepakatan (Komnas HAM 2016, 108-109).

Dalam memediasi isu sensitif seperti KBB di Indonesia, kelonggaran dalam proses mediasi di atas telah membantu Komnas HAM dalam mendudukkan para pihak dalam posisi setara dan memungkinkan terjadinya dialog di antara para pihak, yang sulit dibayangkan dapat terjadi tanpa bantuan mediasi Komnas HAM. Hal ini diakui Fitriya Sumarni, Ketua Tim Advokasi Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI), yang beberapa kasusnya pernah dimediasi Komnas HAM:

Kami mulai belajar bahwa ada cara yang mungkin lebih “aman” [dalam penyelesaian masalah kami], walaupun tidak gegap-gempita karena tidak ada sorotan media, yaitu dengan melakukan upaya-upaya non-litigasi, dengan membuat laporan ke Komnas HAM, misalnya. Tujuannya [adalah] terjadinya pramediasi dan mediasi. Itu suatu hal yang kami syukuri. Kami dapat bertemu [dengan pihak-pihak yang bersengketa dengan kami] di suatu ruang terhormat. Seperti di Jambi, kita dipertemukan di ruang gubernur ... Kemudian, saat pandemi, di Parakan Salak [Sukabumi], kita dipertemukan di kantor Komnas HAM. Di situ hadir perwakilan dari bagian hukum Pemkab Sukabumi, Kapolres, Kesbangpol, dan Kemenag. Di situ kita dapat berdiskusi dengan penengah yang netral dan yang sama-sama kita hormati (wawancara Sumarni, 26 Mei 2021).

Akhirnya, Komnas HAM menilai hasil mediasi dari apakah prosesnya mendatangkan kesepakatan damai atau tidak. Jika *ya*, mediator Komnas HAM akan mendaftarkan kesepakatan itu kepada panitera pengadilan negeri di tempat di mana mediasi dilakukan. Selanjutnya, tim Komnas HAM akan memonitor pelaksanaan kesepakatan damai ini, antara lain dengan meminta laporan dari para pihak bahwa kesepakatan

telah direalisasikan (Pasal 31-36). Jika terjadi wanprestasi terhadap kesepakatan oleh salah satu pihak yang bersengketa, pihak lain yang dirugikan dapat melaporkannya kembali ke Komnas HAM. Kemudian, berdasarkan laporan ini, Komnas HAM akan menegur pihak yang tidak menjalankan kesepakatan, termasuk dengan menulis surat terkait soal ini kepada Ketua Pengadilan Negeri di tempat di mana mediasi diselenggarakan.

Perlu ditambahkan di sini bahwa dalam memediasi, Komnas HAM menilai penting berbagai tahap menuju kesepakatan damai. Hairansyah, salah seorang komisioner, menjelaskan:

Proses mediasi itu tidak sekaligus satu kali langsung selesai, tetapi harus dengan beberapa kali pertemuan. Kita harus lihat dulu mana tujuan yang paling mungkin [dicapai], yang disepakati dulu. Misalnya menjaga kondisi agar berlangsung positif dulu, atau menjaga ruang dialog. Itu saja sudah merupakan arah menuju perdamaian ... baru kemudian kita berjalan ke langkah berikutnya.... Oleh karena, kalau dipaksa sekaligus [masuk ke inti masalah], pasti tidak ditemukan [kesepakatanannya] dan akhirnya tidak tercapai perdamaian. (Wawancara Hairansyah, 10 Agustus 2021)

Dengan kata lain, kriteria pencapaian mediasi Komnas HAM bukan berhasil atau gagal yang sekali jadi, melainkan sejauh mana proses mediasi mampu membuka ruang komunikasi di antara para pihak yang bersengketa. Sambil merujuk ke kasus pelarangan atas hak beribadat bagi warga JAI di Jambi sebagai contoh, Komisioner Hapsara menjelaskan:

Mungkin [kriterianya] bukan berhasil atau gagal karena mediasi itu bertahap. Misalnya, yang dilakukan [dalam kasus] jemaat Ahmadiyah di Jambi. Dalam kasus itu, kini ada kesepakatan bersama bahwa mereka masih dapat beribadah, tidak ada gangguan keamanan, dan para pihak menjamin untuk tidak saling mengganggu atau memprovokasi. Ini baru sebagian [capaian] ... ketika kita bicara soal pemenuhan dan penghormatan HAM. [Proses] ini masih harus ditingkatkan lagi ... supaya benar-benar ada komitmen yang lebih kuat dari pembuat kebijakan untuk dapat melindungi JAI di Jambi. (Wawancara Hapsara, 18 Juni 2021)

Langkah-langkah di atas mencerminkan kehendak Komnas HAM untuk memastikan bahwa mandatnya memajukan HAM dapat dilakukan efektif lewat mediasi dan proses mediasinya betul-betul membuahkan hasil konkret. Namun, SOP Komnas HAM sendiri cukup membatasi gerak-langkahnya karena, misalnya, yang bertindak sebagai mediator harus komisioner Komnas HAM sendiri (Pasal 2). Dalam praktiknya, ketetapan ini sangat membatasi langkah-langkah mediasi Komnas HAM karena jumlah komisioner terbatas, sementara jumlah kasus yang harus diatasi cukup banyak. Kesulitan ini selalu muncul dalam laporan tahunan Komnas HAM.

3.2. Mediasi Kasus KBB

Cara Komnas HAM memediasi kasus-kasus KBB tidak berbeda dari caranya memediasi kasus-kasus lain, seperti kasus ketenagakerjaan, pengurusan, kesehatan, dan lainnya. Namun demikian, seperti terlihat dalam Tabel 3.2, kasus-kasus terkait KBB yang dimediasi Komnas HAM jumlahnya sangat sedikit dibanding kasus-kasus terkait isu lainnya.³ Jumlah itu secara umum tetap sedikit antara 2013 dan 2017, meskipun ketika itu Komnas HAM memiliki satuan tugas khusus yang menangani isu KBB, yang antara lain mengeluarkan laporan tahunan khusus KBB (Pelapor Khusus KBB Komnas HAM 2016 dan 2017).⁴

Jika ditilik lebih jauh, dalam tujuh tahun terakhir antara 2013 dan 2020, kasus KBB yang dimediasi Komnas HAM rata-rata berjumlah tiga kasus, dengan kasus tertinggi terjadi pada 2016, sembilan kasus. Dalam periode yang sama, tiga kasus yang paling menonjol adalah isu lahan atau konflik pertanahan, isu ketenagakerjaan, dan isu pengurusan.

Tidak cukup jelas mengapa jumlah kasus KBB yang dimediasi Komnas HAM sangat sedikit dibanding kasus-kasus lainnya. Laporan-laporan Komnas HAM sendiri tidak pernah membahasnya.

³ Dalam berbagai laporan Komnas, isu KBB dimasukkan ke dalam beberapa rubrik atau isu, yakni: “isu agama”, “isu kebebasan beragama dan keyakinan”, “isu intoleransi”, atau “isu ekstremisme”. Dalam analisis kami, semuanya kami masukkan dan hitung.

⁴ Pada periode kepengurusan Komnas sekarang, pelapor dan satuan tugas khusus KBB itu ditiadakan karena dua alasan: (1) Komnas ingin mengarusutamakan penanganan kasus KBB seperti kasus-kasus lainnya; dan (2) penanganannya dikembalikan kepada fungsi pemantauan dan penyelidikan, selain fungsi mediasi sendiri (wawancara Hapsara, 18 Juni 2021).

Tabel 3.2.
Kasus Mediasi Komnas HAM 2013-2020:
Jumlah Kasus Isu KBB dibanding Kasus Isu lainnya*

Tahun	Semua Kasus Masuk untuk Dimediasi**	Kasus KBB yang Dimediasi	Tiga Isu Kasus Terbanyak yang Dimediasi (Jumlah)
2013	258 (130 baru; 128 lama)	3	Lahan (138), ketenagakerjaan (39), dan penggusuran (11)
2014	544 (336 baru; 208 lama)	3	Lahan (137), ketenagakerjaan 99), dan penggusuran (21)
2015	627 (249 baru; 378 lama)	4	Lahan (118), ketenagakerjaan (52), dan penggusuran (22)
2016	714 (234 baru; 480 lama)	9	Lahan (71), ketenagakerjaan (41), dan pendidikan (12)
2017	688 (175 baru; 595 lama)	3	Lahan (65), ketenagakerjaan (41), penggusuran (18)
2018	811 (126 baru; 685 lama)	3	Lahan (52), ketenagakerjaan (40), dan penggusuran (12)
2019	738 (174 baru; 564 lama)	1	Lahan (71), ketenagakerjaan (41), pendidikan (12)
2020	501 (78 baru; 423 lama)	5	Agraria (27), ketenagakerjaan (25), penggusuran (8)

*Sumber: Laporan tahunan Komnas HAM dari 2013 hingga 2020; laporan pelapor khusus KBB Komnas HAM 2014 dan 2015; Rahmat (2021); dan Hairansyah (2021).

**Kasus lama adalah kasus yang belum selesai ditangani pada tahun-tahun sebelumnya. Tidak semua kasus yang masuk pada akhirnya dimediasi karena berbagai alasan.

Kami menduga bahwa tiga faktor saling terkait berikut ini ikut menyebabkannya. *Pertama*, karena mayoritas penduduk Indonesia adalah Muslim (Sunni), isu KBB sangat jarang menimpa mereka karena mereka adalah kelompok dominan dan bahkan diistimewakan. Kelompok Muslim di Indonesia yang rentan menjadi korban pelanggaran KBB adalah mereka yang oleh kelompok mayoritas Muslim Sunni dianggap sebagai kelompok Muslim sesat, terutama jemaat Ahmadiyah. Merekalah yang mengadakan pelanggaran KBB mereka ke Komnas HAM dan kemudian dimediasi.

Kedua, dibanding isu-isu lainnya yang terkait dengan kebutuhan hidup sehari-hari, isu KBB adalah isu yang tidak atau kurang populer di mata umumnya warga negara Indonesia sehingga sangat jarang memperoleh perhatian. Ini diperkuat lagi oleh fakta bahwa mayoritas

penduduk Indonesia adalah Muslim, yang boleh jadi merasa tidak perlu membela kelompok agama lain yang menjadi korban pelanggaran KBB atau bahkan mengharamkannya karena alasan keyakinan, yang juga menjadi sumber tingginya tingkat intoleransi di Indonesia (Mietzner & Muhtadi 2019). Oleh karena kombinasi alasan ini, isu pelanggaran KBB di Indonesia hanya akan dikampanyekan oleh sekelompok kecil pegiat KBB atau kelompok minoritas agama yang betul-betul menderita karena tidak dapat beribadat. Inilah yang menjelaskan mengapa Komnas HAM menerima pengaduan soal konflik rumah ibadat dan memediasinya, apalagi jika kasusnya sudah merusak nama baik Indonesia di dunia internasional, seperti kasus Gereja Kristen Indonesia (GKI) Yasmin di Kota Bogor, Jawa Barat.

Ketiga, Komnas HAM sendiri mengaku kurang mensosialisasikan fakta bahwa mediasi adalah salah satu mandatnya, termasuk untuk isu-isu KBB (wawancara Hariansyah, 10 Agustus 2021). Ini pun belum tentu menjamin datangnya permintaan untuk dimediasi karena persyaratan pelaporannya tidak mudah, seperti disebutkan di atas.

Terlepas dari itu semua, dari kasus-kasus KBB yang Komnas HAM mediasi, ada dua kasus khusus yang sangat menonjol, yakni kasus konflik rumah ibadat dan kasus konflik sektarian. Pada bagian berikut kami akan menganalisis pengalaman Komnas HAM dalam memediasi dua jenis konflik ini.

4. Pengalaman Komnas HAM Memediasi Konflik Rumah Ibadat

Dalam penelusuran kami, Komnas HAM memediasi 21 kasus rumah ibadat antara tahun 2013 dan 2020. Penting dicatat bahwa jumlah itu tidak termasuk kasus-kasus terkait masjid milik jemaat Ahmadiyah, yang akan dibahas terpisah karena akar masalahnya bukanlah keberadaan masjid itu sendiri sebagai rumah ibadat, tetapi keberadaan Ahmadiyah secara keseluruhan sebagai aliran yang dianggap sesat (lihat di bawah).

Seperti kami tunjukkan dalam Tabel 3.3. (Lampiran 1),⁵ hampir semua kasus di atas, atau 18 dari 21 kasus, bersumber dari pengaduan

⁵ Tabel 3.3. ini tidak disertakan dalam bab ini karena volumenya yang besar, tetapi kami sudah mengunggahnya di website PUSAD Paramadina dengan tautan sebagai berikut: <https://www.paramadina-pusad.or.id/memediasi-konflik-konflik-keagamaan-di-indonesia-studi-kasus-pengalaman-komisi-nasional-hak-asasi-manusia/>

yang diterima Komnas HAM dan disetujui untuk dimediasi. Fakta ini penting digarisbawahi karena ini berarti bahwa Komnas HAM mungkin saja tidak mengetahuinya jika kasus-kasus itu tidak diadakan.

Selain itu, hampir seluruh kasus rumah ibadat ini terkait dengan pendirian gereja dan masjid, 19 dari 21 kasus. Menariknya, konflik terkait pendirian gereja yang dimediasi Komnas HAM pada umumnya terjadi di wilayah-wilayah yang mayoritas penduduknya Muslim, terutama Aceh (Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Singkil) dan Jawa Barat (Kota Bandung, Kabupaten Bekasi, Kota Bogor, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Sukabumi). Penting ditambahkan bahwa di beberapa tempat ini jumlah gereja yang dipermasalahkan lebih dari satu, khususnya di Aceh Singkil (24 gereja), Banda Aceh (lima gereja), dan Bandung (enam gereja). Sementara itu, konflik terkait pendirian masjid umumnya terjadi di wilayah-wilayah yang penduduknya non-Muslim, seperti di Sulawesi Utara (Kota Manado dan Kabupaten Bitung), Bali (Kota Denpasar), Nusa Tenggara Timur (Kota Kupang), Papua (Kabupaten Jayawijaya), dan Papua Barat (Kabupaten Manokwari Selatan).

Data ini memperkuat temuan riset lain yang menunjukkan kecenderungan sejenis (misalnya PUSAD Paramadina, 2020). Hal ini mengindikasikan bahwa satu kelompok agama mayoritas di satu tempat tertentu meniru praktik buruk kelompok agama mayoritas lain di wilayah lain dengan mempersulit pendirian rumah ibadat kelompok minoritas di masing-masing tempat. Salah satu kemungkinan alasannya adalah keinginan untuk menunjukkan rasa solidaritas: kelompok mayoritas itu peduli kepada nasib rekan-rekan seagama atau sealian mereka yang menjadi kelompok minoritas di tempat lain dengan menekan hak kelompok minoritas untuk mendirikan rumah ibadat di wilayah mereka sendiri (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). Misalnya, kelompok Muslim tertentu di Aceh atau Jawa Barat menolak pendirian gereja di wilayah mereka dengan alasan bahwa kelompok Kristen tertentu di Papua juga menolak atau mempersulit pendirian masjid. Begitu juga sebaliknya, komunitas Kristen tertentu di Nusa Tenggara Timur menolak pendirian masjid dengan alasan pendirian gereja juga dipersulit di beberapa lokasi di Jawa Barat. Dalam konteks yang lebih luas, artinya Indonesia sebagai negara atau bangsa secara keseluruhan, tindakan ini juga dapat dimaknai sebagai protes atau kampanye melawan kesewenang-wenangan kelompok mayoritas agama yang didiamkan pemerintah. Namun demikian, alasan

lainnya boleh jadi sangat lokal, yakni keinginan politisi lokal tertentu untuk memenangkan Pilkada dengan memobilisasi suara mereka yang seagama dengannya melalui penolakan terhadap hak kelompok minoritas mendirikan rumah ibadat.

Dalam satu dan cara lain, hampir semua kasus yang dimediasi Komnas HAM di atas dipicu oleh Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006 (PBM 2006) tentang tiga soal pokok: (1) tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama; (2) pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB); dan (3) pendirian rumah ibadat.⁶ Pada bagian soal pendirian rumah ibadat, PBM 2006 menyatakan bahwa syarat-syarat berikut harus dipenuhi: (1) daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) 90 calon pengguna rumah ibadat tersebut yang disahkan pejabat sesuai dengan batas wilayah setempat; (2) daftar nama dan KTP 60 orang anggota masyarakat setempat yang menyetujui pembangunan rumah ibadat, yang disahkan kepala desa atau lurah; (3) rekomendasi tertulis kantor Kementerian Agama kabupaten atau kota setempat; dan (4) rekomendasi tertulis FKUB kabupaten atau kota setempat. Mengenai butir terakhir, rekomendasi itu harus atas dasar musyawarah atau mufakat dan tidak melalui pemilihan berdasarkan suara terbanyak (*voting*). PBM 2006 juga menyatakan bahwa jika persyaratan berupa dukungan masyarakat sekitar tidak terpenuhi, pemerintah wajib menemukan lokasi alternatif yang akan digunakan sebagai rumah ibadat.

Dalam praktik, aturan-aturan di atas tidak cukup jelas atau mengikat untuk dijalankan. Ketentuan 90 pengguna dan 60 pendukung yang dibuktikan lewat KTP, misalnya, sering problematis karena KTP seseorang dapat diperoleh melalui beragam cara termasuk penipuan. Selain itu, sementara di beberapa tempat tertentu ketentuan ini dapat memberi jaminan hukum ketika muncul penolakan, di banyak tempat lain ketentuan ini sering menjadi senjata untuk mempersulit pembangunan rumah ibadat, seperti terjadi di Kota Bogor terkait GKI Yasmin (Panggabea dan Ali-Fauzi 2014; lihat juga Bab 2 buku ini).

⁶ Sebutan resmi PBM 2006 adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat. Tentang PBM 2006 ini dan pelaksanaannya selama 15 tahun terakhir, lihat PUSAD Paramadina (2020).

Masalah ini menjadi tambah kompleks ketika ketua FKUB mengeluarkan rekomendasi pembangunan rumah ibadat tanpa kesepakatan pengurus lainnya, yang melanggar ketentuan PBM 2006, seperti ditemukan dalam kasus Masjid Nur Musafir di Kota Kupang (Ali-Fauzi 2019). Inilah yang menyebabkan mengapa kasus-kasus terkait rumah ibadat tidak mudah diselesaikan, apalagi ketika ada godaan untuk mempolitisasi kasus itu untuk tujuan tertentu, misalnya memenangkan Pilkada (Rahmat 2021, 11).

Namun demikian, kasus-kasus konflik pendirian rumah ibadat yang dimediasi Komnas HAM tidak semuanya terkait dengan persyaratan jumlah jemaat pengguna atau pendukungnya, tetapi terkait juga dengan lokasi di mana rumah ibadat akan dibangun atau diperluas. Inilah misalnya yang terjadi dengan rencana pengembangan Masjid Jabal Nur, Gereja Advent, dan Gereja Pantekosta di Indonesia (GPDI) di Kota Manado (2016), yang semula ditentang dan kasusnya dimediasi Komnas HAM. Kasus ini akhirnya selesai ketika Pemkot Manado berjanji akan menyediakan lahan baru sebagai lokasi tiga rumah ibadat tersebut. Kasus seperti ini juga terjadi di Kota Kupang, di mana rencana pembangunan Masjid Darul Hidayah di Kupang Timur akhirnya terlaksana bersama dengan empat rumah ibadat lainnya.

Dalam beberapa kasus lain, tawaran lokasi baru tidak menjamin adanya solusi karena ada kemungkinan bahwa tawaran itu tidak diterima panitia pembangunan. Inilah yang membedakan dua kasus terkenal di Jawa Barat yang juga dimediasi Komnas HAM, yaitu kasus GKI Yasmin di Kota Bogor dan kasus Gereja Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia di Kabupaten Bekasi. Meskipun lama terkatung-katung, perkembangan kasus kedua itu memperlihatkan dinamika berbeda: sementara izin GKI Yasmin sudah keluar dan gereja kini sudah dibangun, kasus HKBP Filadelfia belum menemui jalan terang. Menurut Jacky Manuputty, Sekretaris Umum Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), hal ini karena panitia pembangunan GKI Yasmin mengakomodasi tawaran Pemkot Bogor untuk membangun gereja di lokasi baru, sementara panitia pembangunan HKBP Filadelfia menolak tawaran yang sama dari Pemkab Bekasi (wawancara Manuputty, 4 Oktober 2022).

Di luar pola-pola umum di atas, Komnas HAM juga pernah me-

mediasi kasus di mana pembangunan satu gereja ditolak warga Kristen setempat, tetapi pihak yang menolak itu berasal dari denominasi Kristen yang berbeda. Inilah yang terjadi misalnya dengan Gereja Pimpinan Rohulkudus Yahweh di Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur (2016-2020). Komnas HAM juga pernah memediasi kasus perusakan rumah ibadat milik pengikut aliran kepercayaan Sapto Dharmo di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah (2016). Mediasi Komnas HAM terhadap dua kasus ini berhasil mendatangkan kesepakatan damai dan masalahnya teratasi.

Dalam memediasi kasus-kasus di atas, pihak terkait yang pertamanya didekati Komnas HAM adalah pemerintah daerah (pemda) di tingkat kota atau kabupaten, tergantung di mana kasus itu terjadi. Hal ini karena ketika kasus pelanggaran atas hak untuk mendirikan rumah ibadat terjadi, jajaran pemerintahan yang paling bertanggung jawab adalah pemerintah kota (pemkot) atau pemerintah kabupaten (pemkab), seperti diatur dalam PBM 2006. Di sini, penting dicatat bahwa walaupun hampir semua pemda memberi tanggapan positif terhadap langkah Komnas HAM, ada juga pemda yang tidak ambil peduli.

Dukungan pemda di atas bervariasi, dari sekadar tidak menutup-nutupi masalah yang ada, memberi penjelasan ketika diminta, menghadirkan para pihak yang sedang bersengketa dalam mediasi, hingga pemberian dukungan yang perlu ke arah penyelesaian kasus secara tuntas. Salah satu contoh terbaik dukungan pemda ditunjukkan Pemkot Kupang dalam penyelesaian kasus Masjid Nur Musafir (2015). Dalam kasus ini, dengan dukungan Komnas HAM, Pemkot Kupang tidak saja mendorong agar jajarannya yang terkait ikut mencari jalan keluar, tetapi juga membantu panitia pembangunan masjid untuk melengkapi persyaratan yang ditetapkan PBM 2006. Walikota Kupang bahkan mendesak agar masalah ini diselesaikan sebelum putaran Pilkada setempat berikutnya dimulai, sehingga kasusnya tidak digunakan untuk kepentingan politik. Berkat langkah-langkah ini, kasus yang sudah lama terkatung-katung itu dapat diselesaikan dalam waktu relatif singkat (Ali-Fauzi 2019).

Dalam kasus lain seperti sengketa GKI Yasmin di Kota Bogor (2008-2021), di mana kesepakatan damai akhirnya dicapai, Komnas HAM memang tidak langsung terlibat sebagai mediator tetapi aktif

mendorong dan memonitor penyelesaiannya lewat negosiasi langsung antara Pemkot Bogor dan panitia pembangunan gereja. Hal ini diakui sendiri oleh Walikota Bogor di depan publik dan dalam pertemuan terbatas yang dihadiri antara lain oleh Beka Ulung Hapsara, salah seorang komisioner Komnas HAM.⁷

Sementara itu, ketidakpedulian pemda terhadap langkah-langkah mediasi Komnas HAM muncul dalam bentuk sikap menyepelekan masalah yang ada, bahkan dengan misalnya menuduh Komnas HAM sedang “mencari-cari masalah”. Ketika Komnas HAM hendak memediasi kasus Musalla As Syafiyah di Denpasar (2015), misalnya, Pemkot Denpasar tidak menyambutnya dengan baik dan memandang bahwa masalah itu sebenarnya masalah kecil, bersifat lokal, dan tidak sebanding dengan praktik-praktik baik yang umumnya berlangsung di wilayah itu, sehingga “tidak perlu terlalu dibesar-besarkan” (Rahmat 2021, 8-9).

Secara keseluruhan, hasil mediasi Komnas HAM atas kasus-kasus rumah ibadat bervariasi dan beberapa di antaranya sudah disinggung di atas. Namun, kecenderungannya cukup jelas bahwa kasus-kasus terkait gereja di wilayah yang mayoritas penduduknya Muslim (seperti di Kabupaten Aceh Singkil, Kota Banda Aceh, dan beberapa tempat di Jawa Barat) selalu sangat sulit dimediasi. Di Aceh Singkil, misalnya, nasib kasus yang melibatkan cukup banyak gereja itu terus terkatung-katung hingga sekarang, meskipun langkah-langkah mediasi Komnas HAM sudah didukung baik oleh Pemprov Aceh maupun Pemkab Aceh Singkil, antara lain dengan ikut menghadirkan para pejabat di tingkat pemerintahan paling rendah untuk mencari penyelesaian (Pelapor Khusus KBB, 2017: 31-40). Ini berbanding terbalik dengan kasus-kasus masjid di wilayah yang mayoritas penduduknya non-Muslim seperti Kota Kupang, Kota Manado, atau Provinsi Papua, yang pada umumnya dapat diselesaikan dengan baik.

Terkait hasil akhir mediasi Komnas HAM ini, selain peran pem-da

⁷ Salah seorang dari kami, Ihsan Ali-Fauzi, ikut hadir dalam pertemuan ini, yang berlangsung di Bogor pada 6 Juni 2021. Dalam pertemuan atas undangan Walikota Bogor dan Panitia Pembangunan GKI Yasmin ini, mereka minta dukungan dan kontrol dari lembaga-lembaga yang bekerja dalam isu KBB, antara lain Komnas HAM dan PUSAD Paramadina, sebelum mereka mengumumkan kesepakatan mereka beberapa hari kemudian.

setempat, penting juga dicatat peran masyarakat sipil seperti lembaga-lembaga keagamaan dan lembaga-lembaga advokasi isu KBB dalam mendukung langkah Komnas HAM dan pemda. Di atas sudah disinggung peran lembaga-lembaga seperti ini dalam kasus mediasi GKI Yasmin di Kota Bogor. Contoh lainnya dapat dilihat dalam penanganan kasus Masjid Nur Musafir di Kota Kupang, di mana langkah Komnas HAM dan Pemkot memperoleh dukungan kuat dari Sinode Gereja Masehi Injili Timor (GMIT) dan para aktivis perdamaian yang tergabung dalam Komunitas Peace Maker Kupang (KOMPAK) (Pelapor Khusus 2016, 27-28; Ali-Fauzi 2019, 181-182).

Lembaga-lembaga seperti ini dapat memperkuat posisi kelompok-kelompok rentan dalam membela hak-hak mereka dan menegosiasikan jalan keluar jangka panjang atas berbagai kesulitan yang mereka hadapi. Keterlibatan mereka sangat penting dalam mendesak pemerintah di tingkat kota/kabupaten, provinsi, bahkan nasional, untuk mengatasi sengketa yang terjadi secara adil, sehingga jajaran pemerintah itu tidak tunduk kepada kelompok yang mencederai kerukunan.

5. Pengalaman Komnas HAM dalam Memediasi Konflik Sektarian

Selama delapan tahun antara 2013 dan 2020, Komnas HAM memediasi 23 kasus konflik sektarian, atau dua kasus lebih banyak dibanding konflik terkait rumah ibadat. Yang kami maksud konflik sektarian adalah konflik-konflik yang pemicu utamanya adalah anggapan sekelompok warga bahwa aliran tertentu membawa ajaran sesat (dan menyesatkan). Oleh karena anggapan ini dipercaya dapat meresahkan masyarakat, maka pemerintah ikut campur dalam pengelolaan ajaran itu dalam rangka menjaga keharmonisan sosial. Pada gilirannya, oleh karena aturan-aturan pemerintah itu mengandung unsur ketidakjelasan atau ketidaktegasan, aturan-aturan itu dapat ditafsirkan dan/atau diterapkan dalam cara yang tidak seragam dan berpotensi melanggar hak-hak kelompok rentan.

Sama halnya dengan kasus-kasus mediasi rumah ibadat, kasus-kasus konflik sektarian yang dimediasi Komnas HAM hampir seluruhnya bersumber dari pengaduan masyarakat (21 dari 23 kasus), seperti

ditunjukkan dalam Tabel 3.4. (Lampiran 2 bab ini).⁸ Kasus sektarian yang dimediasi Komnas HAM dan bersumber dari pemantauan lembaga itu sendiri hanya dua dan merupakan kasus-kasus besar, yakni kasus yang diakibatkan pengungsian warga Ahmadiyah di Transito, Mataram, Nusa Tenggara Barat (NTB), dan pengungsian warga Syiah asal Sampang, Madura, ke Sidoarjo, Jawa Timur (lebih jauh di bawah). Semua ini antara lain mengindikasikan bahwa pengaduan warga ke Komnas HAM penting dilakukan agar Komnas HAM menyadari adanya kasus-kasus ini dan ikut menanganinya.

Penting diperhatikan, sebagian besar kasus di atas melibatkan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) atau warga Ahmadiyah (12 dari 23 kasus). Data ini tidak mengejutkan karena warga Ahmadiyah adalah kelompok paling rentan untuk mengalami stigmatisasi sebagai pembawa aliran sesat atau langsung terdiskriminasi karenanya. Ini bermula dari langkah pemerintah yang mengeluarkan SKB 3 Menteri 2008 tentang Ahmadiyah, yang membuka banyak penafsiran yang berujung pada diskriminasi.⁹ Sementara tidak tegas membubarkan JAI atau membatasi aktivitas ibadahnya, SKB 3 Menteri itu misalnya mengandung pernyataan menyudutkan seperti ini: “Memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus JAI, sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran faham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW.” Pernyataan ini juga elastis, khususnya kata-kata “menghentikan penyebaran penafsiran,” yang dapat ditafsirkan melebar ke mana-mana. Menurut Yendra Budiana, Sekretaris Pers dan Juru Bicara JAI, SKB 3 Menteri telah ikut “melahirkan lebih dari 30 peraturan daerah yang memicu intoleransi” dan “menjadi biang terus berulangnya penyerangan brutal ke Muslim Ahmadiyah” (Prabowo 2021).

⁸ Tabel 3.4. ini tidak disertakan dalam artikel ini karena volumenya yang besar, tetapi sudah kami unggah di website PUSAD Paramadina dengan tautan se-bagai berikut: <https://www.paramadina-pusad.or.id/memediasi-konflik-konflik-keagamaan-di-indonesia-studi-kasus-pengalaman-komisi-nasional-hak-asasi-manusia/>

⁹ Dokumen itu resminya berjudul “Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri, tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Amadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.”

Kasus konflik terkait Ahmadiyah yang dimediasi Komnas HAM cukup beragam bentuknya, tetapi yang terbanyak adalah penutupan, penyegelan, bahkan perusakan dan pembakaran masjid Ahmadiyah atau pelarangan beribadat atau berkegiatan di tempat-tempat itu. Kasus-kasus ini banyak terjadi di Jawa Barat (Kota Depok, Kota Banjar, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Kendal, dan Kabupaten Subang) di waktu-waktu yang berbeda, tetapi juga di Bukit Duri (Jakarta Selatan) pada 2015 dan 2016. Bentuk lainnya adalah pelarangan acara pertemuan tahunan (Jalsah Salanah) warga Ahmadiyah di Kabupaten Sarolangun, Jambi (2015-2016), dan ancaman pengusiran mereka dari kediaman mereka di Kabupaten Bangka, Bangka Belitung (2015-2016). Dalam kasus-kasus ini, SKB 3 Menteri tentang Ahmadiyah selalu menjadi acuan berkonflik, baik langsung maupun tidak langsung.

Laporan-laporan Komnas HAM memberi kesan kuat bahwa kasus-kasus ini termasuk kasus-kasus yang sulit dimediasi. Walaupun pemda-pemda terkait pada umumnya cukup memberi perhatian kepada langkah-langkah mediasi Komnas HAM, hasil akhirnya tidak pernah memuaskan, meskipun penanganannya sudah berlangsung lama. Salah satu contohnya adalah kasus pelarangan aktivitas Masjid An Nur di Bukit Duri, Jakarta Selatan, yang pengaduannya sudah diterima Komnas HAM sejak April 2015. Pada Juni dan Juli 2015, pelarangan itu kembali terulang, bahkan bereskalasi dengan perusakan pintu gerbang masjid. Dari Agustus 2015 hingga sekarang, Komnas HAM terus memediasi kasus ini dengan beragam cara, antara lain meminta klarifikasi Pemkot Jakarta Selatan dan mendesaknya untuk mengadakan dialog di antara para pihak, tetapi belum dicapai kesepakatan bersama yang berujung konkret.

Model mediasi kasus Ahmadiyah seperti ini hampir selalu terjadi di mana-mana. Hasil konkret terbaik yang biasanya mampu disediakan pemda adalah menyediakan fasilitas beribadat sementara dan jaminan keamanan ketika ibadat berlangsung. Alternatif solusi lainnya adalah warga Ahmadiyah sendiri membuka penyegelan masjid dan mulai menggunakannya untuk beribadat. Namun, dalam beberapa kasus, penyegelan itu kembali diterapkan dan kegiatan ibadat di masjid dihentikan, seperti yang akhir-akhir ini (Oktober 2021) dialami Masjid Al Hidayah di Kota Depok, Jawa Barat.

Terlepas dari itu semua, penting dicatat bahwa satu kasus mediasi Komnas HAM terkait Ahmadiyah berhasil mendatangkan kesepakatan damai dan hasil nyata, yakni kasus terkatung-katungnya upaya perpanjangan izin pemakaian tanah (IPT) milik JAI di Surabaya, Jawa Timur, yang di dalamnya terdapat Masjid An-Nur. Komnas HAM menerima pengaduan kasus ini pada Februari 2018, yang antara lain menyebutkan bahwa kasus itu terkatung-katung karena Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya masih menunggu rekomendasi pihak Bakorpakem terkait Ahmadiyah. Berbekal informasi ini dan dengan bekerja bersama Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Komnas HAM memediasi kasus ini dengan mengajak Pemkot Surabaya dan JAI Surabaya. Proses ini menghasilkan kesepakatan bersama bahwa IPT akan diperpanjang dengan syarat Masjid An-Nur tidak boleh diperlakukan eksklusif milik Ahmadiyah meskipun dikelola JAI Surabaya (ORI 2021, 16-18). Dalam kasus ini, SKB 3 Menteri tidak diutak-atik dengan cara masing-masing pihak yang bersengketa menurunkan ekspektasi sehingga menemukan titik temu di tengah.

Di atas sudah disinggung bahwa Komnas HAM juga memediasi kasus para pengungsi Ahmadiyah di Transito, Mataram, NTB. Kasus ini bermula pada 1998-1999, tetapi berulang kembali pada 2002, dan penanganannya menjadi makin sulit sesudah keluarnya SKB 3 Menteri pada 2008. Selain menanganinya karena adanya pengaduan, Komnas HAM sendiri sudah lama memantau kasus besar ini. Sejak awal Komnas HAM menilai, peristiwa ini mengandung unsur pelanggaran HAM karena hak-hak para pengungsi menjadi tidak terlayani, termasuk hak-hak kependudukan mereka. Pada April 2016, Komnas HAM memediasi kasus ini, dengan membuat peta jalan penyelesaian, mendesak pihak-pihak terkait untuk memenuhi hak-hak pengungsi, dan memfasilitasi dialog para pihak. Dalam proses ini, Komnas HAM melibatkan korban, Pemprov NTB, Pemkot Mataram, dan Polda. Dalam memediasi kasus-kasus ini, yang terutama diperjuangkan Komnas HAM adalah pemenuhan hak-hak paling dasar para pengungsi, khususnya akses kepada layanan administrasi dan kependudukan (adminduk). Saat ini, hak-hak terkait adminduk warga Ahmadiyah telah dipulihkan, tetapi hak-hak lainnya belum.

Hambatan mengakses layanan adminduk juga dialami warga Ahmadiyah di Manislor, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat, meskipun

di sana konflik anti-Ahmadiyah tidak bereskalasi menjadi konflik kekerasan. Ketika Komnas HAM mulai memediasi kasus ini pada Juli 2015, diperoleh informasi bahwa sebagian warga sekitar keberatan dengan pencantuman kata “Islam” sebagai identitas agama warga Ahmadiyah, sambil merujuk kepada SKB 3 Menteri tentang Ahmadiyah. Pemkab Kuningan juga menyatakan sudah menanyakan hal ini kepada Kemendagri dan Kemenag, tetapi tetap tidak menerima tanggapan tegas. Pemkab bahkan minta Komnas HAM mengurus masalah ini dengan Kemenag. Meskipun kebijakan pasti terkait soal ini masih juga belum jelas, hak-hak adminduk warga Ahmadiyah belakangan dapat dipenuhi sesudah Komnas HAM memediasi para pihak dengan dukungan Pemkab dan lembaga-lembaga lain, seperti ORI. Hingga kini Komnas HAM terus memantau kasus ini.

Kasus sejenis lain yang pernah dimediasi Komnas HAM adalah kasus yang menimpa pengungsi Syiah di Sidoarjo, Jawa Timur. Mereka mengungsi akibat konflik sektarian anti-Syiah di Sampang, Madura, pada 2013. Komnas HAM memandang peristiwa ini mengandung unsur pelanggaran HAM dan berusaha ikut menyelesaikannya lewat berbagai mekanisme. Dalam upaya-upaya ini, Komnas HAM melibatkan dan/atau bekerja sama dengan Pemprov Jawa Timur, Pemkab Sidoarjo, Polda Jawa Timur, para korban warga Syiah, dan sejumlah unsur LSM. Pada November 2016, Komnas HAM memperoleh informasi bahwa sebagian pengungsi mulai dapat mengakses layanan adminduk dan kembali ke tempat asal mereka.

Selain kasus hambatan mengakses layanan adminduk di atas, Komnas HAM juga memediasi tiga kasus sektarian anti-Syiah lainnya, yakni: (1) kasus kekerasan yang dipicu spanduk anti-Syiah di Masjid Az Zikra di Sentul, Kabupaten Bogor, Jawa Barat (2015); (2) kasus Deklarasi Serambi Mekah yang anti-Syiah di Sumatera Barat (2016), dan (3) kasus pelarangan perayaan Hari Asyura bagi warga Syiah di Kota Bogor, Jawa Barat (2015). Dalam memediasi kasus-kasus ini, Komnas HAM kurang sekali memperoleh dukungan pemda atau aparat kepolisian setempat. Misalnya, ketika Komnas HAM memanggil Kapolres Bogor untuk minta klarifikasi soal kasus Az Zikra, panggilan itu sama sekali tidak diindahkan. Sementara itu, dalam kasus terakhir, Gubernur Sumatera Barat bahkan menjawab teguran Komnas HAM dengan menyatakan

bahwa Deklarasi Serambi Mekah bukan bentuk provokasi, melainkan salah satu bentuk tanggung jawab ulama untuk mengawal akidah umat Islam.¹⁰

Di luar kasus-kasus sektarian anti-Ahmadiyah dan anti-Syiah, Komnas HAM juga memediasi lima konflik terkait penganut aliran tertentu yang dianggap sesat, yakni: (1) kasus mantan pengikut Gerakan Fajar Nusantara atau Gafatar (2016); (2) kasus intimidasi terhadap keluarga Tengku Ayyub di Bireun, Provinsi Aceh (2015); (3) kasus dugaan mobilisasi perpindahan agama di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah (2015); (4) kasus pelarangan kegiatan International Society for Krishna Consciousness (ISKCON) Indonesia di Bali (2021); dan (5) kasus pelarangan ibadat aliran Aji Saka di Kota Tangerang, Banten (2015), karena dianggap menodai Islam. Kecuali dalam kasus pertama terkait Gafatar,¹¹ mediasi Komnas HAM terhadap kasus-kasus ini mendatangkan kesepakatan damai.

Bagaimana sikap pemda ketika Komnas HAM memediasi kasus-kasus konflik sektarian ini dan bagaimana hasilnya? Meskipun di atas sudah kami singgung beberapa di antaranya, berikut ini adalah pola umumnya.

Khusus terkait konflik anti-Ahmadiyah, pada umumnya pemda menyambut positif langkah-langkah Komnas HAM, meskipun sambutan itu tidak atau belum tentu menghasilkan kesepakatan damai dan berbuah

¹⁰ Deklarasi itu menyebutkan bahwa Minangkabau harus bersih dari penganut Syiah. Lihat laporan Kantor Wilayah Kementerian Agama Sumatera Barat, "Penyerahan Deklarasi Serambi Mekah Warnai Musda MUI Sawahlunto," 19 April 2016, <https://sumbar.kemenag.go.id/v2/post/22972/penyerahan-deklarasi-serambi-mekah-warnai-musda-mui-sawahlunto.html> (diakses 29 Januari 2021).

¹¹ Oleh karena dianggap menyebarkan aliran sesat, anggota Gafatar telah mengalami persekusi, yang terbesar terjadi di Kabupaten Mempawah Timur, Kalimantan Barat, pada Januari 2016. Pada tahun ini juga pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung Tahun 2016 tentang Gafatar yang antara lain memerintahkan mantan Gafatar untuk menghentikan kegiatan mereka yang dianggap menyimpang dari pokok-pokok ajaran Islam. Berdasarkan pengaduan mantan anggota Gafatar, Komnas HAM menyatakan pendapat bahwa hal itu merupakan bentuk intervensi negara yang terlalu jauh terhadap hak beragama warga masyarakat, tetapi tidak jelas apa pengaruh tekanan Komnas HAM dalam bentuk opini ini terhadap nasib mantan Gafatar.

hasil konkret. Di sini, keberadaan SKB 3 Menteri tentang Ahmadiyah menjadi hambatan struktural bagi Komnas HAM dan pemda-pemda yang berniat menyelesaikan konflik di atas. Kita memperoleh kesan bahwa sementara pemda terganggu oleh terjadinya kasus-kasus ini, mereka pada akhirnya juga tidak dapat melakukan apa-apa. Jalan keluar yang berhasil ditempuh sejauh ini adalah dengan melihat pengikut Ahmadiyah sebagai warga negara Indonesia biasa yang hak-hak paling dasarnya harus dipenuhi, seperti kita lihat dalam penyelesaian kasus hambatan warga Ahmadiyah mengakses layanan adminduk di Sidoarjo dan Kuningan, atau menurunkan ekspektasi para pihak, seperti kita lihat dalam kasus perpanjangan IPT milik Ahmadiyah di Kota Surabaya.

Dalam situasi seperti di atas, Komnas HAM dan pemda tidak memperoleh dukungan yang cukup untuk memediasi konflik anti-Ahmadiyah, kecuali dari segelintir pegiat KBB yang bersuara lantang tetapi selalu atau sering disepelekan. Komunitas-komunitas agama pada umumnya, termasuk yang besar seperti organisasi massa Islam Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah, tidak mengambil sikap aktif apa-apa terkait SKB Ahmadiyah di atas. Beberapa di antaranya bahkan terang-terangan mendukungnya, seperti ditunjukkan Majelis Ulama Indonesia (MUI) (Olle 2009). Di tengah-tengah itu, pemerintah pusat tidak mengambil langkah apa pun yang penting, walaupun wakil-wakilnya sesekali menunjukkan penyesalan mereka melihat terus berlanjutnya kasus-kasus ini, mungkin karena eksposenya di dunia internasional turut merusak reputasi Indonesia sebagai bangsa Muslim terbesar di dunia yang sering mengaku toleran.

Sementara itu, dalam kasus mediasi konflik anti-Syiah, langkah-langkah Komnas HAM sering disepelekan pemda dan aparat keamanan setempat. Hal ini dimungkinkan karena akibat yang diterima korban juga tidak seberat yang diterima, misalnya korban kasus-kasus anti-Ahmadiyah, sehingga reaksi publik juga biasa-biasa saja.

Akhirnya, dalam memediasi konflik sektarian lain dan tidak melibatkan Ahmadiyah atau Syiah, langkah-langkah mediasi Komnas HAM tampaknya berjalan lebih mulus dan mendatangkan hasil. Data ini menunjukkan bahwa meskipun terkait agama, konflik-konflik yang ada masih dapat diselesaikan karena yang menafsirkan ajaran agama apa pun dan melaksanakannya sehari-hari adalah manusia, yang dapat

bermufakat demi kepentingan bersama.

6. Kesimpulan dan Refleksi

Dari pembahasan di atas, kami ingin menggarisbawahi beberapa kesimpulan pokok. Sambil membahasnya satu per satu, kami juga akan mendiskusikan implikasi kebijakan dari temuan-temuan tersebut bagi penguatan advokasi KBB melalui mekanisme mediasi Komnas HAM atau lainnya di masa depan.

Pertama, jumlah kasus konflik KBB yang dimediasi Komnas HAM sangat kecil dibandingkan dengan kasus-kasus lainnya dan hampir seluruhnya bersumber dari pengaduan masyarakat. Kesimpulan ini menunjukkan bahwa masyarakat perlu terus mengadukan kasus pelanggaran KBB yang dialami atau diketahuinya karena tanpanya Komnas HAM mungkin tidak akan pernah tahu mengenainya, apalagi peduli terhadapnya. Dalam konteks yang lebih luas, pengaduan kasus itu sendiri dapat merupakan promosi KBB yang penting dan mendorong penyelesaiannya. Hal ini mengimplikasikan bahwa pihak-pihak yang selama ini rentan menjadi korban pelanggaran KBB harus dibantu meningkatkan kapasitasnya, misalnya dalam menyiapkan laporan pengaduan kasus. Selain itu, Komnas HAM juga perlu lebih luas menginformasikan bahwa mereka dapat membantu penyelesaian kasus-kasus terkait KBB melalui mediasi karena kecilnya jumlah kasus mungkin disebabkan ketidaktahuan publik mengenainya.

Kedua, meskipun pengaduan kasus pelanggaran KBB ke Komnas HAM bukan jaminan terselesaikannya kasus-kasus itu, langkah-langkah Komnas HAM memediasi beragam kasus itu relatif berhasil mempertemukan para pihak dalam posisi yang setara dan dengan mediator yang sama-sama dihormati. Hal ini tampak jelas dari kesaksian Fitria Sumarni, Ketua Tim Advokasi JAI, yang beberapa kasusnya dimediasi Komnas HAM.

Capaian di atas dimungkinkan karena legitimasi dan mandat Komnas HAM yang kuat, yang membuat langkah-langkahnya memediasi konflik secara umum memperoleh sambutan positif dari jajaran pemerintahan dan para pihak lain yang bersengketa. Fakta ini juga menunjukkan bahwa konsep Komnas HAM sebagai mediator komunitas bukan saja dapat operasional di tingkat praktis di Indonesia, melainkan

juga diperlukan agar mediasi kasus dapat berlangsung lebih terarah.

Meskipun mungkin ada kesan bahwa kesimpulan di atas adalah fakta yang sederhana, yang jelas dengan sendirinya, kenyataannya tidaklah demikian dan jauh lebih kompleks: masih ada saja jajaran pemerintahan atau pihak lain yang bersengketa yang tidak cukup mengindahkan seruan atau panggilan Komnas HAM, dan mereka tidak memperoleh hukuman apa-apa. Dalam pandangan kami, mereka bertindak demikian bukan karena mereka tidak tahu kewajiban mereka melindungi hak asasi warga negara, melainkan karena mereka enggan melawan opini publik yang cenderung membela kelompok mayoritas, seperti sudah disinggung di atas, dan mereka tidak akan memperoleh hukuman apa-apa. Ini mudah dipahami karena, dalam konteks Indonesia yang demokratis, melawan opini publik adalah disinsentif yang dihindari politisi mana pun yang berniat memenangkan Pilkada. Masalah ini bukan lagi masalah Komnas HAM, melainkan masalah bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Terlepas dari itu, dan dilihat dari segi lain, capaian Komnas HAM di atas juga dimungkinkan karena pengertian mengenai mediasi dalam SOP-nya yang luas, yang mencakup juga langkah-langkah seperti fasilitasi dan negosiasi. Inilah yang antara lain mendorong Walikota Bogor untuk menyelesaikan kasus GKI Yasmin di wilayahnya: meskipun dia melakukannya melalui negosiasi langsung antara pihaknya dengan pihak panitia pembangunan gereja, dia meminta dukungan Komnas HAM untuk itu dan Komnas HAM memberikannya. Dalam contoh kasus ini, Walikota Bogor bukan saja tidak keberatan dengan seruan Komnas HAM agar kasus GKI Yasmin segera diselesaikan, tetapi juga memanfaatkan wibawa Komnas HAM untuk meningkatkan daya tawar dan *leverage*-nya ketika berhadapan dengan opini publik yang menentang kebijakannya.

Upaya mediasi yang ditempuh Komnas HAM di atas bukanlah khas Indonesia. Beberapa Komisi HAM di negara-negara lain, seperti Australia, Selandia Baru, dan Fiji juga memiliki mekanisme penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution* atau ADR) dengan karakteristik yang beragam dari segi intervensi pihak ketiga. Mediasi merupakan salah satu metode dalam ADR yang dapat dipilih. Pendekatan proses pelibatan pihak ketiga atau mediasi yang dilakukan dapat dikategorikan dari yang bersifat fasilitatif hingga *advisory*. Misalnya, meski sama-sama

melibatkan pihak ketiga dan mengambil jalur di luar proses sidang pengadilan, proses ADR di Fiji disebut lebih mengizinkan pihak ketiga untuk memberikan opini ahli guna menyelesaikan konflik ketimbang peran pihak ketiga yang lebih dibatasi dalam kasus komisi HAM di Australia (Raymond 2006). Dalam hal ini, Komnas HAM di Indonesia lebih menyerupai Komnas HAM Fiji dibanding Australia.

Ketiga, sebagian besar konflik KBB yang dimediasi Komnas HAM mengambil bentuk konflik rumah ibadah, khususnya terkait pembangunan gereja di wilayah mayoritas Muslim dan terkait pembangunan masjid di wilayah mayoritas Kristen, dan konflik sektarian, khususnya terkait warga Ahmadiyah. Khusus terkait lokasi-lokasi di mana konflik rumah ibadah berlangsung, data ini mengindikasikan masih lemahnya ikatan kebangsaan sebagian warga negara Indonesia, di mana sekelompok penganut agama dominan di wilayah tertentu meniru kelompok agama dominan di tempat lain untuk membatasi hak beragama kelompok minoritas. Ada saling ancam dan balas dendam di sini, bukan toleransi dan kerja sama (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). Ini berarti perlunya terus meningkatkan solidaritas di antara anak bangsa karena berkelanjutannya kasus-kasus ini hanya akan menggerogoti solidaritas yang masih lemah. Masalah ini juga adalah masalah pembangunan bangsa Indonesia secara keseluruhan, yang jelas melampaui mandat Komnas HAM.

Namun demikian, secara keseluruhan, banyaknya kasus terkait rumah ibadah dan sektarian ini dan berlarut-larutnya penyelesaiannya disebabkan adanya dua peraturan kontroversial mengenainya, yakni PBM 2006 untuk kasus rumah ibadah dan SKB 3 Menteri 2008 tentang Ahmadiyah untuk kasus yang kedua. Dua peraturan ini menjadi hambatan struktural bagi Komnas HAM untuk memediasi kasus-kasus itu. Hal ini menunjukkan bahwa penting sekali bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan untuk mengambil langkah-langkah untuk merevisi peraturan-peraturan itu atau menghapusnya sekalian.

Selain itu, temuan-temuan kami juga menunjukkan bahwa mediasi Komnas HAM atas konflik rumah ibadah pada umumnya lebih berhasil mendatangkan kesepakatan damai dan hasil konkret dibanding mediasi Komnas HAM atas konflik-konflik sektarian, khususnya terkait Ahmadiyah. Hal ini karena muatan konflik yang ditanggung para pihak

untuk menyelesaikan konflik yang pertama lebih ringan dibanding muatan konflik yang ada pada kasus kedua, yang menyangkut inti kepercayaan atau keimanan. Oleh karena alasan ini, maka ongkos politik yang harus ditanggung elit politik dalam menyelesaikan kasus konflik yang pertama juga lebih ringan, khususnya terkait opini publik. Oleh karena kombinasi alasan-alasan ini, mudah dipahami jika dukungan publik kepada penyelesaian kasus-kasus yang pertama jauh lebih kuat dibanding kepada yang kedua.

Akhirnya, *keempat*, SOP mediasi Komnas HAM yang ada sekarang mengandung kontradiksi internal yang harus diatasi. Prosedur itu memperkuat aktivisme mediasi lembaga itu sebagai mediator komunitas pada satu sisi, tetapi pada sisi lain juga menghambat langkahnya. Hal ini karena sementara pengertian mediasinya sangat luas, yang membuka peluang bagi penyelesaian banyak kasus, syarat yang ditetapkan bahwa mediasi itu harus dipimpin oleh seorang komisioner Komnas HAM pada praktiknya membatasi langkahnya. Selain dari kecilnya jumlah kasus KBB yang dimediasi Komnas HAM, yang hampir seluruhnya berasal dari pengaduan (bukan pemantauan Komnas HAM), butir terakhir ini juga dikeluhkan para komisioner Komnas HAM sendiri (wawancara Hairansyah, 10 Agustus 2021).

Masalah ini harus segera diatasi Komnas HAM karena perannya sebagai mediator komunitas terkait konflik-konflik KBB sangat strategis. Di samping memperkuat jaringan internal Komnas HAM, salah satu solusi yang dapat dipertimbangkan adalah Komnas HAM memperbanyak kerja sama dengan forum-forum lintas-iman yang ada, misalnya FKUB, untuk memperkuat kapasitas mereka dalam mediasi konflik-konflik KBB yang berwawasan HAM.***

Daftar Pustaka

- Albin, Cecilia. 2009. "Peace vs. Justice – and Beyond." Dalam *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, diedit Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk dan I. William Zartman, hlm. 580-593. London: Sage Publication.
- Ali-Fauzi, Ihsan. 2019. "Disputes over Places of Worship in Indonesia: Evaluating the Role of the Interreligious Harmony Forum." Dalam *Contentious Belonging: The Place of Minorities in Indonesia*, diedit Greg Fealy dan Ronit Ricci, hlm. 175-193. Singapore: Institute of

- Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Ali-Fauzi, Ihsan dan Raditya Darningtyas. 2023. "Religious Freedom and Mediation: Some Notes on Three New Initiatives in Indonesia." *Interreligious Studies and Intercultural Theology* 6 (2), 213-221.
- Anderson, Benedict R.O'G. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Asfinawati. 2014. "Advokasi untuk Kebebasan Keagamaan dan Keyakinan: Peluang, Keterbatasan dan Strategi Masa Depan." Dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia*, diedit Zainal Abidin Bagir, hlm. 49-63. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.
- Bagir, Zainal Abidin dan Husni Mubarak. 2021. *Kerangka Hukum dan Kelembagaan Tata Kelola Kehidupan Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.
- Bercovitch, Jacob dan S. Ayse Kadayifci-Orellana. 2009. "Religion and Mediation: The Role of Faith-Based Actors in International Conflict Resolution." *International Negotiation* 14 (1), 175-204.
- Butt, Simon dan Tim Lindsey. 2018. *Indonesian Law*. New York: Oxford University Press.
- Gready, Paul dan Jonathan Ensor. 2005. "Introduction." Dalam *Reinventing Development? Translating Rights-Based Approaches from Theory into Practice*, diedit Paul Gready dan Jonathan Ensor, hlm. 1-44. London: Zed Books.
- Hinds, Pamela dan Mark Mortensen. 2005. "Understanding Conflict in Geographically Distributed Teams: The Moderating Effects of Shared Identity, Shared Context, and Spontaneous Communication." *Organization Science*, 16 (3), 290-307.
- Human Rights Watch. 2021. "Indonesia: Events of 2020." <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/indonesia#ada87c> (diakses 4 November 2021).
- Jaffrey, Sana. "In the State's Stead?: Vigilantism and Policing of Religious Offence in Indonesia." Dalam *Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?*, diedit Thomas Power dan Eve Warburton, 303-324. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Jones, Andrew. 2005. "The Case of CARE International in Rwanda." Dalam *Reinventing Development? Translating Rights-Based Approaches from Theory into Practice*, diedit Paul Gready dan Jonathan Ensor, hlm. 47-62. London: Zed Books.

- Kadayifci-Orellana, Ayse dan Tarek Maassarani. 2021. *Religion and Mediation: Action Guide*. Washington DC: United States Institute of Peace (USIP).
- Kantor Wilayah Kementerian Agama Sumatera Barat. 2017 (19 April). "Penyerahan Deklarasi Serambi Mekah Warnai Musda MUI Sawahlunto." <https://sumbar.kemenag.go.id/v2/post/22972/penyerahan-deklarasi-serambi-mekah-warnai-musda-mui-sawahlunto.html> (diakses 29 Januari 2021).
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). 2010. "Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 001/KOMNAS HAM/IX/2010 Tentang Standar Operasional Prosedur Mediasi Hak Asasi Manusia." Jakarta: Komnas HAM.
- , 2011. "Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 001/KOMNAS HAM/IX/2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 001/KOMNAS HAM/IX/2010 Tentang Standar Operasional Prosedur Mediasi Hak Asasi Manusia." Jakarta: Komnas HAM.
- , 2014. *Laporan Tahunan Komnas HAM Tahun 2013*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2015. *Laporan Tahunan 2014*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2016. *Laporan Tahunan 2015 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Pemulihan Hak-Hak Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2017. *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2017. *Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2016: Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas dan Rentan di Indonesia*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2018a. *Laporan Tahunan Komnas HAM 2017*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2018b. "Telaah atas Kasus Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Jemaat Ahmadiyah Indonesia Cabang Surabaya, Jawa Timur." Laporan tidak diterbitkan.
- , 2019a. *Laporan Tahunan 2018 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu, Konflik Agraria, Intoleransi dan Radikalisme, serta Peningkatan Tata Kelola Kelembagaan Komnas HAM*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2019b. "Resume Kasus Hak Atas Pendidikan Yayasan Imam

- Syafi'i Jember, Jawa Timur." Laporan tidak diterbitkan.
- . 2020a. *Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2019*. Jakarta: Komnas HAM.
- . 2020b. "Laporan Pasca Mediasi: Kasus Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan terkait Pelarangan Kegiatan Jalsah Salanah Antara Jemaat Ahmadiyah Indonesia Kabupaten Sarolangun dan Pemerintah Kabupaten Sarolangun di Kabupaten Sarolangun, Provinsi Jambi." Laporan tidak diterbitkan.
- . 2020c. "Laporan Pelaksanaan Mediasi Dalam Rangka Penanganan Kasus Dugaan Pelanggaran HAM: Kasus Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Gereja Pimpinan Rohulkudus Yahweh di Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur." Laporan tidak diterbitkan.
- . 2020d. "Laporan Pelaksanaan Mediasi Dalam Rangka Penanganan Kasus Dugaan Pelanggaran HAM: Mediasi Kasus Hak atas Kebebasan Beragama Pembangunan Kembali Gereja Baptis Indonesia (GBI) Tlogosari di Tlogosari, Kota Semarang, Jawa Tengah." Laporan tidak diterbitkan.
- . 2021. *Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2020: Pemajuan and Penegakan HAM di Era Pandemi Covid-19*. Jakarta: Komnas HAM.
- Kriesberg, Louis. 2009. "The Evolution of Conflict Resolution." Dalam *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, diedit Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk dan I. William Zartman, hlm. 17-32. London: Sage Publication.
- Mietzner, Marcus dan Burhanudin Muhtadi. 2019. "The Mobilisation of Intolerance and its Trajectories: Indonesian Muslims' Views of Religious Minorities and Ethnic Chinese." Dalam *Contentious Belonging: The Place of Minorities in Indonesia*, diedit Greg Fealy and Ronit Ricci, hlm. 155-174. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute.
- Olle, John. 2009. "The Majela Ulama Indonesia versus 'heresy': The Resurgence of Authoritative Islam." Dalam *State of Authority: The State in Society in Indonesia*, diedit Gerry van Klinken dan Joshua Barker, hlm. 95-116. Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program.
- Ombudsman Republik Indonesia (ORI). 2021. *Merajut Asa Keadilan dan Kesejahteraan: Beyond Legal Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: ORI.
- Panggabean, Rizal. 2014. "Penanganan Konflik Sosial Berlatarbelakang Agama: Kekuatan, Hak, dan Kepentingan." Dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Refleksi atas*

- Beberapa Pendekatan Advokasi*, diedit Zainal Abidin Bagir, hlm. 1-23. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.
- Panggabean, Rizal dan Ihsan Ali-Fauzi. 2014. *Pemolisian Konflik-konflik Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Yayasan Paramadina.
- Panggabean, Samsu Rizal, Rudi Harisyah Alam, Ihsan Ali-Fauzi. 2010. "The Patterns of Religious Conflict in Indonesia (1990-2008). *Studia Islamika* 17(2): 233-298.
- Parlevliet, Michelle. 2010. "Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective." Dalam *Human Rights and Conflict Transformation: The Challenges of Just Peace*, diedit Véronique Dudouet dan Beatrix Schmelzle, hlm. 15-46. Berlin: Berghof Conflict Research.
- Pelapor Khusus Kebebasan dan Berkeyakinan Komnas Nasional Hak Asasi Manusia. 2016. *Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2015*. Jakarta: Komnas HAM. 2017. *Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016*. Jakarta: Komnas HAM.
- Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat.
- Prabowo, Haris. 2021 (17 September). "Pola Penyerangan ke Muslim Ahmadiyah Selalu Sama." Tirtoid, <https://tirtoid.id/gjAD> (diakses 4 November 2021).
- PUSAD Paramadina. 2020. "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data," *Laporan Riset*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.
- Rahmat, Imdadun. 2021. "Komnas HAM dan Advokasi Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan." Makalah tidak diterbitkan.
- Raymond, Tracey. 2006. "Alternative Dispute Resolution in the Human Rights and Anti-Discrimination Law Context: Reflections on Theory, Practice and Skills." Canberra: Australian Human Rights Commission. <https://humanrights.gov.au/our-work/complaint-information-service/publications/adr-context-anti-discrimination-and-human> (diakses 14 Juni 2023).

- Setara Institute. 2020. *Kebebasan beragama dan pengutamaan stabilitas politik-keamanan di tahun politik: Kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia tahun 2019*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.
- Setiawan, Ken. 2016. "From Hope to Disillusion: The Paradox of Komnas HAM, the Indonesian National Human Rights Commission." *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 172 (1), 1-32.
- Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Amadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.
- van Bruinessen, Martin (ed.). 2013. *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the "Conservative Turn"*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- The Wahid Foundation. 2020. *A Decade of Monitoring Freedom of Religion or Belief*. Jakarta: The Wahid Foundation. <https://wahidfoundation.org/index.php/annualreport>
- Wunstin, Maktia. 2001. "Community Mediation: Providing Justice and Promoting Transformation." *Conflict Resolution Quarterly*, 19 (2), 251-259.
- YLBHI. 2020. *Outlook Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2020*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).
- Setara Institute. 2021. *Intoleransi Semasa Pandemi: Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan 2020*. Jakarta: Setara Institute.

Wawancara dan Komunikasi Personal

1. Beka Ulung Hapsara (komisioner Komnas HAM periode 2017-2022), diskusi virtual dengan PUSAD Paramadina pada 18 Juni 2021 dan komunikasi personal dengan Ihsan Ali-Fauzi pada 20 Juni 2021.
2. Firdaus (Jemaah Ahmadiyah Indonesia dan Sobat KBB), komunikasi personal dengan Ihsan Ali-Fauzi pada 26 Juni 2021.
3. Fitria Sumarni (Ketua Komite Hukum JAI) wawancara pada 26 Mei 2021.
4. Hairansyah (komisioner Komnas HAM periode 2017-2022), diskusi virtual dengan PUSAD Paramadina.
5. Imdadun Rahmat (komisioner Komnas HAM periode 2012-2017), komunikasi personal dengan Ihsan Ali-Fauzi pada 23 Mei 2021.

6. Jacky Manuputty (Sekretaris Umum Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia atau PGI untuk periode 2020-2024).

Bab 4

Menimbang Ragam Pendekatan dalam Menangani Konflik Keagamaan

Irsyad Rafsadie

1. Pendahuluan

Penanganan konflik sosial keagamaan selalu menjadi topik hangat di antara para pegiat kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB).¹ Perbedaan pendapat sering muncul ketika membahas kasus-kasus sulit dan berlarut yang melibatkan pelanggaran hak beragama. Sebagian mengedepankan peran advokat/aktivis yang memperjuangkan pemenuhan hak pihak yang terlanggar. Sementara itu, sebagian lainnya mengedepankan peran mediator/fasilitator yang menjembatani para pihak dalam memenuhi kebutuhan bersama dan memperbaiki hubungan mereka. Meski irisan antara keduanya sudah sering dibicarakan (Parlevliet 2002; Bagir dkk. 2014), pada praktiknya mereka cenderung bekerja sendiri-sendiri, kalau bukan saling mendelegitimasi.

Namun, seperti ditunjukkan Zainal Abidin Bagir dan Husni Mubarak di Bab 2 buku ini, walau tidak selalu berjalan beriringan, kerja-kerja para aktivis/advokat dan mediator/fasilitator itu dalam taraf tertentu saling melengkapi. Bahkan, seperti diuraikan Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas di bab setelahnya, peran yang berbeda-beda itu dapat dijalankan bersamaan oleh satu lembaga. Terlebih, seperti

¹ Tulisan ini dikembangkan dari catatan Workshop “Refleksi Advokasi Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia” di Wisma Remaja PGI, pada 25-27 Januari 2022, yang terselenggara atas kerja sama PUSAD Paramadina, ICRS, YLBHI, TAF. Penulis mengucapkan terima kasih atas masukan para kontributor di buku ini. Segala kekurangan tulisan ini merupakan tanggung jawab penulis sendiri.

ditunjukkan Diah Kusumaningrum di bab terakhir, mereka sebetulnya punya cita-cita yang sama, yaitu keadilan sosial yang adalah istilah lain dari perdamaian. Yang berbeda adalah prioritas dan cara yang dipilih oleh masing-masing dalam mewujudkannya.

Kalaupun masih tampak ada pertentangan, barangkali itu karena ada kekhawatiran yang belum tuntas terselesaikan dan mendorong satu sama lain untuk saling mengingatkan. Pegiat hak asasi manusia (HAM) mengingatkan agar cara-cara penyelesaian sengketa tidak justru menguatkan “ideologi kerukunan” yang sering menjadi dalih pelanggaran hak (Nader 1993). Sementara itu, para praktisi resolusi konflik mengingatkan agar penggunaan cara-cara formal dan adversarial tidak menjadi suatu ketergantungan yang justru menghambat pemenuhan hak. Meski begitu, bukan berarti para pegiat HAM tidak punya kekhawatiran yang sama soal risiko ketergantungan itu. Begitu juga, bukan berarti para praktisi resolusi konflik tidak memikirkan soal bahaya “perukunan paksa”. Sudah tentu, yang disebut “pegiat HAM” dan “praktisi resolusi konflik” itu sendiri juga banyak ragamnya dan tidak satu suara.

Dalam hal ini, “percakapan” antara James Laue dan John Burton, dua sosok pelopor dalam studi konflik, menarik untuk disimak (Rubenstein dan Blechman 1999). Perbedaan kecil antara keduanya dalam memaknai salah satu teknik negosiasi dan mediasi rupanya melebar hingga mencerminkan perbedaan mendasar dalam memandang konflik sosial. Laue cenderung memandang konflik sosial sebagai akibat dari rusaknya hubungan, sehingga dapat diperbaiki dengan cara-cara seperti mediasi, selain tentunya perubahan pranata. Ia tidak terlalu membedakan kepentingan² dengan kebutuhan dasar dan menganggap keduanya masih dapat dinegosiasikan. Sementara itu, Burton cenderung menganggap konflik sosial sebagai akibat dari kontradiksi sistemik yang hanya dapat diselesaikan dengan mengatasi masalahnya dan memperbaiki sistemnya. Menurutnya, konflik akibat tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia tidak dapat didekati dengan cara-cara “penyelesaian sengketa biasa” karena kebutuhan tersebut dimiliki semua manusia dan

² Kepentingan atau interest adalah sesuatu yang sebenarnya diinginkan atau dikhawatirkan di balik klaim atau tuntutan dalam suatu sengketa. Oleh karena biasanya tidak eksplisit, kepentingan perlu digali lewat dialog, mediasi, dan sebagainya. Pendekatan kepentingan mendorong para pihak ke arah enlightened interest dan solusi integratif.

tidak untuk dinegosiasikan.³

Percakapan keduanya juga mencerminkan prioritas yang berbeda dalam ikhtiar resolusi konflik. Laue lebih memprioritaskan pencapaian kesepakatan (*settlement*) di antara para pihak. Penyelesaian sementara yang belum menyentuh akar penyebab konflik pun tetap dianggap penting sebagai satu langkah menuju resolusi yang lebih luas. Di sisi lain, Burton lebih memprioritaskan upaya untuk mengungkap dan mengatasi sumber-sumber konflik yang tersembunyi. Tidak apa konflik makin intensif jika dengan begitu masalahnya dapat terungkap dan teratasi. Bagi Burton, penyelesaian sementara tanpa mengatasi masalah yang lebih mendasar justru dapat memperburuk konflik dan menjauhkan dari resolusi.

Dua pandangan di atas sama-sama memiliki dasar yang kuat dan terus mewarnai teori dan praktik resolusi konflik hingga saat ini. Jika kita melihat kembali perjalanan kasus GKI Yasmin yang disampaikan di Bab 2, misalnya, kita dapat menemukan unsur-unsur yang ditekankan Laue maupun Burton di dalamnya. Bab ini tidak hendak mempertemukan keduanya atau menunjukkan mana yang lebih utama. Pada akhirnya, setiap orang atau lembaga mesti memilih sendiri mana yang paling masuk akal berdasarkan preferensi, peran, keahlian, kebutuhan, dan situasinya. Bab ini lebih ingin mengajukan beberapa pertimbangan guna membantu pemilihan ragam pendekatan dan prosedur yang tersedia dengan bertolak dari dua pertanyaan utama: Dalam situasi apa berbagai pendekatan yang ada dapat digunakan untuk menangani konflik sosial-keagamaan? Bagaimana praktik dan prosedur dari setiap pendekatan itu dapat dikembangkan dan diminimalisir risikonya?

Pertanyaan-pertanyaan itu coba dijawab dengan mengumpulkan pelajaran dari studi-studi sebelumnya (Ury dkk. 1988; Avruch dan Black 1990; Lederach 1998; Avruch 2006; Panggabean 2014), serta dari pengalaman para pegiat KBB dan evaluasi berbagai program pelatihan pengelolaan konflik (PUSAD Paramadina 2021, 2022). Tanggapan terhadap pertanyaan di atas akan diuraikan lebih lanjut di bagian-bagian

³ Kebutuhan dasar manusia dianggap bersifat ontologis dan universal, semua orang sama kebutuhannya (seperti identitas, pengakuan, keamanan, perkembangan manusia). Sementara itu, kepentingan berbeda-beda antara satu orang dengan orang lainnya. Soal ini dibahas lebih jauh di bagian berikutnya.

berikutnya, tetapi dua poin utamanya dapat disampaikan di sini.

Pertama, dalam banyak kasus, para pihak dalam konflik sosial-keagamaan sering kali beralih-alih antara “kepentingan” yang dapat dinegosiasikan dengan nilai atau “kebutuhan dasar” yang dianggap tidak dapat dinegosiasikan. Oleh karenanya, penggambaran tentang pendekatan-pendekatan yang ada perlu lebih dinamis, bernuansa, dan berfokus pada prosesnya, bukan seperti lapisan-lapisan yang statis dan hierarkis. Setiap pendekatan dapat berkontribusi terhadap berbagai tahapan atau tantangan penanganan konflik. Batasan di antara pendekatan-pendekatan tersebut juga terus bergeser tergantung situasi dan banyak faktor lainnya. *Kedua*, seideal apa pun suatu pendekatan, implementasinya tidak akan sesuai harapan jika praktik atau prosedurnya tidak terus dikembangkan dan prasyaratnya tidak diperkuat. Ada beberapa prosedur lain di luar pendekatan konvensional yang dapat digunakan dengan risiko yang relatif kecil. Agar prosedur tersebut dapat dipraktikkan dengan baik dan mendatangkan solusi optimal, perlu ada motivasi, keterampilan, dan sumber daya yang menunjangnya.

Sebelum membahas lebih lanjut dua poin di atas, ada baiknya kita meninjau terlebih dahulu gambaran sekilas konflik sosial-keagamaan di Indonesia dan penanganannya selama ini.

2. Konflik Sosial-Keagamaan di Indonesia dan Penanganannya

Sudah banyak studi dan laporan yang memetakan konflik sosial-keagamaan di Indonesia (Varshney, dkk. 2004; Ali-Fauzi dkk., 2009; Bagir dkk. 2014). Rincian temuannya tidak perlu diulangi di sini, tetapi gambaran umum tentang ciri dan tantangan utamanya perlu disampaikan sebelum membicarakan soal penanganannya.

Di luar para pihak yang terlibat dalam satu sengketa, ada banyak aktor lain yang terlibat seperti aktivis, advokat, penengah, peneliti dan media, serta pemerintah dan penegak hukum. Masing-masing aktor itu punya peran yang berbeda-beda dengan etiknya tersendiri (Laue dan Cormick 1978). Aktivis berperan mendampingi dan memperjuangkan salah satu pihak; advokat berperan mewakili satu pihak sekaligus menghubungkan dengan wakil pihak lain; penengah seperti mediator dan fasilitator berperan menjembatani komunikasi para pihak sehingga

harus netral dan imparial: peneliti dan media berperan menjadi pengamat di luar konflik; sementara pemerintah dan penegak hukum berperan mengintervensi konflik.

Di antara konflik antaragama yang paling menonjol dan masih sering terjadi adalah sengketa seputar pendirian rumah ibadat (Hasani 2019). Walau skalanya relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan konflik komunal antaragama pada awal Reformasi, insidennya lebih banyak dan kadang lebih berlarut. Sebagian kasusnya tidak kunjung terselesaikan selama bertahun-tahun hingga kerap menyebabkan perbedaan pendapat di antara para pegiat KBB (PUSAD Paramadina 2022).

Sementara itu, contoh konflik intraagama yang paling menonjol adalah konflik sektarian seperti serangan terhadap kelompok Ahmadiyah, Syiah, dan sekte kecil lainnya. Dalam konflik ini, satu kelompok umumnya mengklaim bahwa pihak lain melakukan penodaan terhadap agamanya sehingga perlu “ditobatkan”, diusir, dibatasi, atau bahkan diserang. Konfliknya cenderung lebih keras daripada konflik antaragama dan sebagian sampai menelan korban jiwa dan pengungsi yang sudah bertahun-tahun terusir dari tempat asalnya (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). Perbedaan pendekatan para pegiat KBB dalam menangani kasus konflik ini juga tak jarang menimbulkan ketegangan (Bagir dkk. 2014).

Berbeda dengan konflik lain, konflik sosial-keagamaan dianggap lebih sulit karena melibatkan keyakinan dan kebutuhan dasar seperti identitas dan pengakuan yang sulit dikompromikan dan sarat dengan emosi. Meski begitu, hubungan antaragama maupun intraagama tidak selalu diwarnai konflik. Ada pendirian rumah ibadat yang berjalan lancar atau konfliknya dapat diselesaikan para pihak (Ali Fauzi dkk. 2011). Begitu juga, ada komunitas Ahmadiyah dan Syiah yang dapat hidup berdampingan dengan masyarakat sekitar dan permasalahan di antara mereka dapat diselesaikan (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014).

Selain keyakinan dan kebutuhan dasar, konflik sosial-keagamaan juga berkaitan dengan banyak soal lain. Sengketa soal rumah ibadat, misalnya, berkaitan dengan soal regulasi,⁴ hubungan antarwarga

⁴ Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No. 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

(mayoritas-minoritas, warga asli-pendatang), hubungan antara pemangku kepentingan, dinamika politik lokal, dan sebagainya. Begitu juga, konflik sektarian berkaitan dengan berbagai masalah: mobilisasi kekerasan, fatwa yang mendehumanisasi, peraturan/kebijakan yang memidanakan penodaan,⁵ serta institusi pendukungnya seperti majelis agama, Bakorpakem, Kejaksaan, dan Kepolisian. Semua persoalan di atas perlu diperhatikan jika ingin memperoleh pemahaman yang menyeluruh mengenai dinamika konflik dan penanganannya.

Barangkali realitas seperti itulah yang membuat sebagian ahli studi konflik membedakan “*dispute settlement*” dari “*conflict resolution*.” Penyelesaian sengketa dianggap berfokus pada kasus atau isu spesifik yang dapat dinegosiasikan dan melibatkan proses seperti negosiasi atau litigasi. Sementara itu, resolusi konflik tidak berfokus pada kasus per kasus dan melibatkan proses analisis/pemecahan masalah seperti fasilitasi dan workshop (Burton 2001). Meski begitu, banyak ahli lainnya tidak terlalu membedakan dua istilah ini dan keduanya sering dipertukarkan. Bab ini lebih banyak menggunakan istilah “konflik” yang lebih umum dan menggunakan istilah “sengketa” ketika merujuk kasus spesifik.

Dalam suatu sengketa, satu pihak biasanya mengklaim atau menuntut sesuatu kepada pihak lain, dan pihak lainnya menyanggah klaim atau tuntutan tersebut. Klaim tersebut dapat muncul dari persepsi pelanggaran, ketidakadilan, keluhan, kebutuhan, atau aspirasi tertentu (Felstiner dkk. 1980). Di balik klaim atau tuntutannya, para pihak umumnya memiliki kepentingan/kebutuhan yang mendasari (*interest*), standar atau norma yang menjadi acuan (*rights*), serta pertimbangan kekuatan tertentu (*power*). Kepentingan, standar normatif, dan kekuatan ini merupakan unsur pokok sengketa.

Proses penyelesaian sengketa berupaya mengubah dua posisi yang bertentangan, yaitu klaim dan sanggahannya itu, menjadi suatu penyelesaian. Cara penyelesaiannya bermacam-macam, tetapi dapat dikelompokkan ke dalam tiga model pendekatan tergantung mana di antara tiga unsur tadi yang lebih disoroti. Penyelesaiannya dapat dilakukan dengan salah satu, dua, atau tiga pendekatan berikut: (1)

⁵ UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

mempertemukan kepentingan/kebutuhan para pihak (*interest-based*); (2) menentukan siapa yang benar menurut standar normatif (*rights-based*), dan/atau; (3) menentukan siapa yang paling kuat (*power-based*) (Ury dkk. 1988; Fisher dkk. 1991).

Sebagai contoh, dalam sengketa rumah ibadat, ketika pihak panitia pembangunan mengklaim haknya untuk beribadat sebagaimana telah dijamin oleh konstitusi, mereka berfokus pada standar normatif. Ketika kelompok penentang atau pemerintah setempat menolak klaim itu dengan merujuk pada aturan pendirian rumah ibadat, mereka juga berfokus pada standar normatif. Oleh karena standar sering dipahami secara berbeda-beda dan kadang berlawanan dengan standar lainnya, perlu ada mekanisme yang dapat memutuskan siapa yang benar, misalnya lewat arbitrase atau pengadilan. Seandainya pihak panitia pembangunan memprotes dengan berunjuk rasa, atau pihak penentang mengerahkan massa untuk menyerang, dan pemerintah mencabut izin secara sepihak, fokus mereka beralih pada kekuatan.

Namun, walaupun ada unsur standar normatif (hak mendirikan rumah ibadat, persyaratan perizinan), dan kekuatan (kemungkinan unjuk rasa, bentrokan, penutupan paksa), para pihak dapat juga membicarakan kebutuhan dan kekhawatiran mereka. Pihak panitia pembangunan barangkali ingin melayani jemaat dan memperoleh pengakuan atas identitasnya, pemerintah barangkali ingin menjaga keamanan, dan pihak penentang barangkali ingin melindungi umatnya dari dugaan proselitisasi dan menjaga nama baik. Mereka dapat berperan aktif mencari jalan keluarnya bersama-sama, misalnya lewat negosiasi atau mediasi.

Tiga model pendekatan di atas beserta kelebihan dan keterbatasannya dalam konteks konflik keagamaan di Indonesia sudah diulas oleh Panggabean (2014). Tabel berikut ini merangkum poin-poin utama dari setiap pendekatan (ciri, prosedur, kelebihan, keterbatasan, dan contoh kasus) dengan beberapa catatan dan contoh tambahan.

Di antara tiga pendekatan di atas, model pendekatan yang berbasis kekuatan dan standar normatif cenderung lebih dominan di Indonesia. Unsur kekuatan bahkan sering mendominasi pendekatan lainnya. Misalnya, proses di pengadilan yang seharusnya mengacu pada standar

Tabel 4.1.
Pendekatan Penanganan Konflik⁶

	Fokus pada Kekuatan/ Kekuasaan	Fokus pada Standar Normatif/Hak	Fokus pada Kepentingan/ Kebutuhan
Ciri	Para pihak mengerahkan berbagai daya dan upaya untuk mencapai tujuan, baik hal yang netral seperti pengaruh, wewenang, dan protes, hingga hal-hal yang merusak seperti ancaman dan kekerasan, hingga ada yang kalah/mengalah.	Para pihak mengacu pada standar normatif, baik formal (peraturan, konvensi, kontrak) maupun informal (adat istiadat, kebiasaan), serta mengandalkan institusi atau mekanisme yang dapat memutuskan siapa yang benar.	Para pihak memperhatikan keinginan, kebutuhan, aspirasi, dan kekhawatiran masing-masing, serta berupaya mencari titik temu yang menggunakan mekanisme pencarian kesepakatan dan pemecahan masalah, dengan atau tanpa bantuan pihak ketiga/penengah.
Prosedur umum	Negosiasi adu kuat, unjuk rasa, boikot, pemogokan, voting, serangan fisik, intervensi pihak ketiga.	Negosiasi adu bukti/ standar, adjudikasi privat (arbitrase), adjudikasi publik (pengadilan).	Negosiasi pemecahan masalah (tanpa penengah), mediasi (dengan bantuan penengah, tapi bukan pemutus perkara).
Hasil	Cenderung distributif, menang-kalah, kalah-kalah.	Cenderung salah-benar, atau salah-salah.	Cenderung mencari solusi integratif, menang-menang.
Kelebihan & contohnya	Pemolisian internal dan kepatuhan kepada otoritas (mis. tokoh/pemerintah) dapat membantu meredam atau mengatasi konflik.	Standar atau norma berlaku untuk siapa saja, sehingga memiliki legitimasi, lebih objektif, dan lebih berdampak luas.	Kolaboratif, sengketa dilihat sebagai masalah bersama, hasilnya menang-menang dan dapat lebih berdaya tahan, hubungan dapat terjaga.
	Mobilisasi jaringan dan pelibatan tokoh berpengaruh dalam penyelesaian masalah KTP jemaat Ahmadiyah di Kuningan.	Penyelesaian masalah tempat ibadat lewat pembuatan Perbup di Kulon Progo (tempat ibadat kecil atau lama tidak perlu izin).	Musyawarah fasilitasi pendirian Pura Pubbaratana dan masjid Al-Faidah di Kupang (dapat berdiri meski jumlah penggunanya kurang).

⁶ Lihat Panggabean 2014.

Keterbatasan & contohnya	Ongkosnya tinggi; hubungan terganggu; menciptakan sumber kemarahan dan balas dendam bagi yang kalah/ tidak puas; konflik/ masalah berlarut.	Standar dapat dipahami berbeda dan saling bertentangan; mengeraskan posisi para pihak; jadi dalil dominasi; menyempitkan masalah pada satu isu saja.	Umumnya memerlukan waktu yang lama; tidak dapat digunakan jika para pihak tidak mau; rentan dipraktikkan dengan keliru dan terjebak pada pemaksaan/ kompromi.
	Kekerasan Anti-Ahmadiyah di Cikeusik dan Anti-Syiah di Sampang; Pembakaran gereja di Aceh Singkil atau masjid di Tolikara.	Pengadilan sengketa pendirian rumah ibadat GKI Yasmin Bogor dan HKBP Filadelfia Bekasi; Pengadilan Ust. Tajul Muluk, pemimpin Syiah Sampang.	“Negosiasi” gereja Pantekosta di Bantul yang berakhir dengan relokasi setelah Pemda mencabut IMB secara sepihak; “Dialog” di Bakorpakem agar kelompok Ahmadiyah bertobat.

normatif masih sering terpengaruh oleh intimidasi dan tekanan dari pihak yang lebih kuat. Begitu juga, proses negosiasi yang idealnya mempertemukan kepentingan para pihak sering kali lebih banyak berisi adu tawar siapa yang paling benar atau paling kuat.

Ada dua faktor yang kemungkinan dapat menjelaskan mengapa pendekatan berbasis kepentingan tidak banyak digunakan. *Pertama*, pranata sosial dan politik yang menunjang pemecahan masalah sendiri belum tersedia atau masih lemah. Misalnya, tidak ada sistem penyelesaian konflik yang holistik, belum banyak tenaga penengah yang otoritatif dan imparial, dan minim sekali informasi tentang pengalaman seperti negosiasi atau mediasi yang dapat dicontoh. *Kedua*, motivasi dan kapasitas para pihak dalam mengambil keputusan dan mengelola konflik juga masih minim. Pihak yang kedudukannya lebih kuat tidak tertarik karena merasa sudah menang dengan cara-cara kekuatan. Sementara pihak yang lebih lemah merasa tidak aman dan tidak percaya diri untuk menggunakannya. Faktor-faktor tersebut tidak dapat dilepaskan dari faktor struktural dan kultural yang lebih luas seperti budaya pasca-otoritarianisme yang dominan dengan kekuatan, hubungan antarkelompok yang antagonis, tata kelola pemerintahan yang buruk, serta kerangka hukum yang bermasalah seperti yang terkait dengan pendirian rumah ibadat dan penodaan agama.

Panggabean (2014) menunjukkan beberapa pertimbangan mengapa pendekatan berbasis kepentingan perlu dijadikan pilihan generik. Bab ini menambahkan usulan tersebut dengan menunjukkan bahwa sebagian pendekatan berbasis kekuatan dan standar normatif yang lebih rendah risikonya juga tetap dapat digunakan dalam situasi tertentu.

3. Menimbang Ragam Pendekatan

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, ada perbedaan pendapat soal relevansi pendekatan *interest-based* (seperti perundingan, mediasi, negosiasi) dalam konflik yang sulit seperti konflik sosial-keagamaan. Hal itu sebagian disebabkan oleh perbedaan dalam memandang kepentingan dan kebutuhan dasar manusia. Ada yang menganggap dua hal itu berada dalam spektrum yang sama dan masih dapat dirundingkan, tetapi ada juga yang menganggapnya sebagai dua hal berbeda dan tidak semuanya dapat dirundingkan (Avruch 2006).

Mereka yang menganggap perundingan masih relevan tidak melihat perbedaan yang berarti antara konflik yang melibatkan kebutuhan dasar dengan konflik lainnya. Kebutuhan dasar manusia dianggap termasuk dalam kategori besar kepentingan. Dean Pruitt dan Sung Hee Kim (1994), misalnya, menggambarkan kepentingan sebagai “pohon hierarkis” dan akarnya adalah kebutuhan dasar manusia seperti keamanan, identitas, dan harga diri. Yang dinegosiasikan tetap kepentingan. Para pihak hanya “naik” atau “turun” di pohon kepentingan masing-masing hingga mencapai titik temu (Avruch 2006).

Sementara itu, pandangan yang menganggap perundingan tidak begitu relevan dalam konflik ini bertolak dari asumsi bahwa kebutuhan dasar manusia bersifat universal, semua manusia memilikinya dan mesti dipenuhi tanpa kompromi. Konflik jenis ini hanya dapat diselesaikan dengan pemenuhan kebutuhan dasar itu sendiri (Burton 1991). Oleh karena itu, Burton mengusulkan praktik yang sama sekali berbeda, seperti workshop fasilitasi analisis dan pemecahan masalah. Sebagian ahli (Thompson 2021; Ury 1988) juga membuka kemungkinan sebagian pendekatan berbasis standar normatif dan kekuatan untuk digunakan ketika pendekatan kepentingan tidak dimungkinkan.

Masing-masing pandangan tersebut menekankan peran pihak ketiga yang berbeda. Untuk workshop analisis dan pemecahan masalah, yang

diperlukan adalah peran aktivis dan peneliti yang dapat memfasilitasi analisis masalah sistemik di balik konflik. Fasilitator perlu berjarak dengan para pihak dan tak perlu repot-repot mengurus hubungan para pihak. Sementara untuk upaya-upaya perundingan, yang diperlukan adalah mediator atau fasilitator yang dapat menjembatani para pihak, meredakan permusuhan mereka, membantu menciptakan kerangka komunikasi bersama, dan membantu pencarian konsensus.

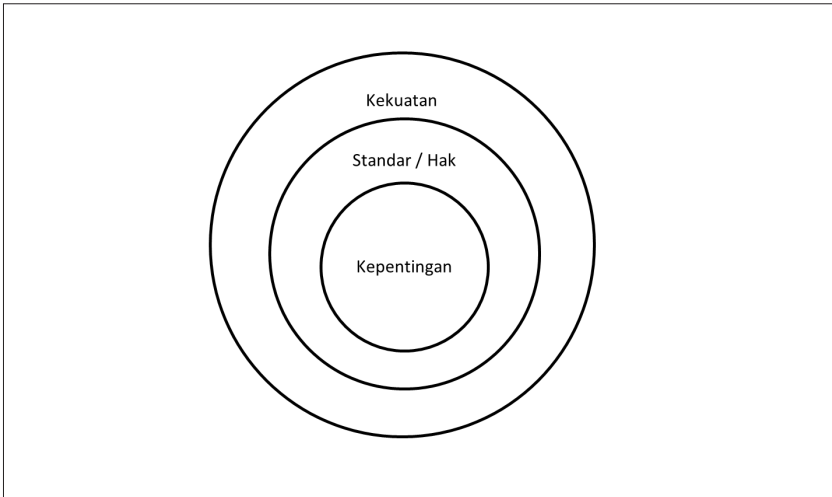
Kedua pandangan di atas sama validnya. Jika melihat kasus-kasus konflik sosial-keagamaan yang diuraikan sebelumnya, unsur-unsur yang ditekankan dua pandangan tersebut dapat ditemukan. Upaya-upaya perbaikan hubungan personal dan perundingan dengan bantuan pihak ketiga pernah dilakukan.

Begitu juga lokakarya analisis masalah dan pemenuhan kebutuhan dasar para pihak. Bagaimana kualitas proses dan hasilnya itu soal lain. Akan tetapi, para pihak sendiri, bersama aktivis, advokat, dan penengah di sekelilingnya yang memilih mana pendekatan yang masuk akal berdasarkan peran dan preferensi mereka.

Oleh karena itu, alih-alih mencari mana pendekatan yang paling mujarab, yang diperlukan ke depan barangkali adalah semacam kriteria dalam memilih di antara berbagai pendekatan dan prosedur yang ada untuk berbagai konteks serta mencari irisan-irisannya. Untuk konflik lebih luas yang isunya sulit dinegosiasikan, pendekatan Burton mungkin dapat digunakan, yaitu dengan workshop-workshop dalam rangka identifikasi dan pemenuhan kebutuhan dasar. Untuk penanganan kasus per kasus sengketa, upaya-upaya mencari kesepakatan dengan pendekatan berbasis kepentingan—juga pendekatan berbasis standar normatif dan kekuatan yang kecil risikonya—dapat diupayakan sebaik mungkin agar mengarah kepada resolusi konflik yang lebih besar.

Dalam hal ini, kriteria dan penggambaran Ury (1988, 9) tentang hubungan antara kepentingan, standar normatif, dan kekuatan barangkali dapat membantu. Ury menggambarkan ketiga unsur dalam sengketa tersebut seperti lingkaran di dalam lingkaran. Kepentingan merupakan unsur paling inti dan berada dalam konteks standar normatif. Begitu juga standar normatif berada dalam konteks kekuatan.

Gambar 4.1.
Hubungan Kepentingan, Standar/Hak, dan Kekuatan
(Ury dkk. 1988, 9)⁷



Upaya mempertemukan kepentingan para pihak berlangsung dalam konteks standar normatif dan kekuatan. Sebagai contoh, kemungkinan-kemungkinan hasil yang diperoleh jika suatu sengketa dibawa ke pengadilan (adu standar/norma) atau ke jalanan (adu kuat) akan menentukan rentang pilihan-pilihan yang dapat dinegosiasikan dalam sengketa tersebut. Pihak yang yakin akan menang di pengadilan atau di jalanan, misalnya, mungkin tidak tertarik bernegosiasi. Begitu juga, penentuan standar atau siapa yang benar juga berlangsung dalam konteks kekuatan. Misalnya, satu pihak bisa saja memenangkan perkara di pengadilan, tetapi jika putusan pengadilan itu tak dapat ditegakkan karena pihak yang satu lebih kuat dari yang lain, sengketa akan terus berlanjut.

Fokus pendekatan penyelesaian sengketa dapat beralih dan bolak-balik antara ketiga unsur tersebut. Pemilihan fokus kepada salah satunya

⁷ Sebagaimana diuraikan sebelumnya, sebagian ahli membedakan lebih lanjut lapisan-lapisan tersebut ke dalam “nilai” dan “kebutuhan dasar”, sedangkan sebagian lainnya memasukkannya dalam kategori besar “kepentingan” (kebutuhan dasar tak lain merupakan “kepentingan di balik kepentingan”). Meskipun kedua pandangan tersebut sama-sama valid, tetapi untuk menghindari kebingungan, “kepentingan” yang dimaksud dalam bagan ini tidak mencakup “kebutuhan dasar”.

didasarkan pada kemungkinan mudarat dan maslahatnya, dilihat dari empat kriteria (Ury dkk. 1988): (1) seberapa besar ongkos berkonflik yang perlu ditanggung; (2) sejauh mana penyelesaiannya diterima para pihak; (3) bagaimana dampaknya terhadap hubungan para pihak; dan (4) seberapa mungkin sengketa akan berulang. Masing-masing kriteria tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut.

Pertama, ongkos yang paling jelas adalah yang kasat mata. Misalnya, korban nyawa atau cedera akibat adu kekuatan, properti yang rusak dan biaya memperbaikinya, tenaga dan biaya berperkara di pengadilan, dan sebagainya. Namun, ada juga ongkos yang tidak kasat mata, seperti gangguan emosi, reputasi, relasi, serta hilangnya waktu dan kesempatan yang mestinya dapat digunakan untuk hal lain.

Kedua, penyelesaian lebih mungkin diterima jika para pihak terlibat dalam prosesnya, dan hasilnya dianggap memenuhi rasa keadilan mereka. Yang dinilai adil bukan saja substansinya, melainkan juga prosesnya. Solusi yang sama, misalnya “relokasi” rumah ibadat, dapat diterima di satu kasus dan ditolak di kasus lain karena prosesnya. Kadang, walaupun tak sepenuhnya sesuai dengan kepentingan atau standar normatif para pihak, solusi itu dapat diterima jika prosesnya dianggap adil: para pihak punya kesempatan berpartisipasi, punya kendali menerima atau menolak penyelesaian, pihak ketiga bersikap imparial, dan lainnya.

Ketiga, konflik sosial-keagamaan umumnya melibatkan para pihak yang hidup berdampingan dan untuk jangka panjang. Oleh karena itu, kemampuan untuk menyelesaikan masalah sendiri dan melanjutkan hidup tanpa saling menyakiti sering menjadi pertimbangan penting. Suatu penyelesaian mungkin dapat terlihat seperti kompromi. Akan tetapi, jika pilihan lainnya adalah adu kekuatan dan balas dendam yang tidak ada ujungnya dan menyebabkan hilangnya hak atau kebutuhan yang lebih dasar, boleh jadi kompromi itu lebih dipilih pada titik tersebut.

Keempat, idealnya suatu penyelesaian dapat bertahan lama. Jika suatu sengketa selesai di satu waktu tetapi berulang lagi di lain waktu, berarti masalahnya belum teratasi. Begitu juga jika suatu sengketa selesai, tetapi pihak-pihaknya atau pihak lainnya masih terlibat dalam sengketa serupa, berarti masalahnya belum teratasi sepenuhnya. Sebagai contoh, pihak yang menolak keberadaan rumah ibadat mungkin dapat mencapai

kesepakatan dengan merelokasi rumah ibadat. Akan tetapi, jika pihak tersebut, atau pihak lain di daerah yang sama, masih terus menyerang rumah ibadat lainnya, penyelesaiannya berarti tidak bertahan lama.

Ringkasnya, mudarat dan maslahat yang menjadi pertimbangan pemilihan pendekatan ini bukan saja ongkos material, tetapi keseluruhan kriteria tadi. Semua kriteria itu saling berkaitan. Jika penyelesaian tidak memuaskan para pihak, hubungan pun terganggu, masalah terus berulang, dan ongkos bersengketa kian bertambah. Akan tetapi, kadang tidak semua kriteria itu dapat terpenuhi dan perlu ada salah satu yang didahulukan untuk menghindari mudarat yang lebih besar.

Dilihat dari kriteria ini, dalam banyak situasi, pendekatan yang mempertemukan kepentingan memang paling sedikit mudaratnya. Pendekatan ini dapat menyingkap harapan dan kekhawatiran di balik tuntutan hak atau aksi unjuk kekuatan yang kasat mata, dengan ongkos yang relatif sedikit dan tidak merusak hubungan para pihak. Jika kepentingan atau bahkan kebutuhan para pihak berhasil dipertemukan, penyelesaiannya cenderung lebih memuaskan semua pihak dan sengketa atau masalah tidak berulang. Pendekatan kepentingan dapat digunakan ketika sengketa masih mungkin dirundingkan. Sebagai contoh, kelompok sekte berbeda dapat berunding untuk menemukan cara-cara supaya hidup berdampingan dengan damai. Begitu juga, kebutuhan tempat ibadat dan penolakan terhadapnya dapat dirundingkan untuk dicari jalan keluarnya.

Proses menggali dan mempertemukan kepentingan ini memang memerlukan waktu yang kadang lama dan mensyaratkan kapasitas tertentu dari para pihak yang bersengketa dan pihak penengah (jika ada). Para pihak juga diasumsikan memiliki kedudukan yang relatif setara dan memiliki akses terhadap informasi yang memadai untuk mengambil keputusan. Meskipun prasyaratnya berat, mudaratnya masih lebih sedikit dibandingkan adu standar/bukti yang hasilnya salah-benar dan hubungan para pihaknya diwarnai permusuhan.

Namun, ada kalanya persepsi kepentingan para pihak terlalu jauh sehingga kesepakatan sulit ditemukan. Para pihak dalam sengketa yang melibatkan agama umumnya memandang bahwa aspirasi mereka tidak dapat dikompromikan karena menyangkut keyakinan. Oleh

karena itu, banyak sengketa tersebut yang langsung diselesaikan lewat prosedur berbasis standar/norma dan kekuatan. Ketika persepsi para pihak mengenai siapa yang benar dan kuat terlalu timpang, rentang pilihan negosiasi sulit ditetapkan. Misalnya, pihak yang merasa sudah pasti kalah di pengadilan tidak akan punya banyak daya tawar jika bernegosiasi. Dalam situasi seperti ini, prosedur berbasis standar normatif dapat digunakan untuk memperjelas batasan pilihan yang dapat dinegosiasikan. Prosedur seperti konsultasi yang menyerupai arbitrase tidak mengikat, misalnya, dapat digunakan untuk menunjukkan konsekuensi-konsekuensi hukum/normatif bagi para pihak, sehingga pilihan-pilihan yang dapat mereka negosiasikan menjadi lebih jelas.

Prosedur berbasis kekuatan juga dapat dilakukan. Misalnya, tokoh agama yang berpengaruh dapat meyakinkan pengikutnya bahwa sekalipun lebih kuat dan punya banyak massa, mereka tetap harus mengeluarkan ongkos bersengketa: biaya mobilisasi, menjaga nama baik, hilangnya kesempatan, dan sebagainya. Oleh karena itu, menyelesaikan persoalan dengan berunding juga menguntungkan bagi mereka. Model-model seperti ini sering dilakukan dalam kasus lain untuk memaksa pihak yang keras kepala agar mau diajak bicara. Contohnya, pihak perusahaan baru mau bernegosiasi setelah lembaga pelestarian lingkungan mengajukan gugatan hukum kepada mereka (*rights-based*). Begitu juga, wakil pemerintah atau badan legislatif baru mau diajak bicara setelah para pemrotes berunjuk rasa di depan kantor mereka (*power-based*).

Meski begitu, idealnya para pihak dapat menimbang konsekuensi dari setiap pilihan itu sebelum mengambilnya, bukan mengandalkan adu standar/norma atau kekuatan yang cenderung bermusuhan dan menang-kalah. Terlebih para pihak dalam sengketa sosial-keagamaan umumnya adalah warga yang tinggal bersama, hubungan dan saling percaya di antara mereka harus menjadi pertimbangan utama agar mereka dapat menyelesaikan sengketa di masa mendatang dengan baik.

Selain untuk mendorong negosiasi, pendekatan berbasis standar normatif dan kekuatan juga kadang dipilih untuk memperbesar dampak sosialnya. Misalnya, sengketa terkait rumah ibadat yang direspons dengan perundingan dan yang direspons dengan pembuatan kebijakan boleh jadi sama hasilnya, tetapi berbeda dampaknya. Di Kulon Progo,

misalnya, ada Peraturan Bupati (Perbup)⁸ yang menyatakan bahwa tempat ibadat kecil (musala keluarga, kapel, dan sebagainya.) dan rumah ibadat yang sudah berdiri lama tidak perlu memiliki izin. Hasil yang sama sebetulnya juga dapat dicapai lewat perundingan di antara para pihak: tempat ibadat kecil dapat berdiri tanpa perlu izin atau dapat berdiri meski belum memenuhi syarat (seperti contoh di Kupang). Akan tetapi, dampak hasil negosiasi tersebut mungkin tidak akan seluas kebijakan seperti Perbup. Keberadaan peraturan, yang biasanya dihasilkan lewat advokasi hak atau lobi-lobi berbasis kekuatan, dapat lebih memberi jaminan pengakuan, perlindungan, dan kemudahan pelayanan, tanpa terlalu bergantung pada tokoh perorangan (misalnya penengah, kepala daerah, atau pemuka agama).

Contoh di atas menunjukkan bahwa dalam beberapa kasus, prosedur berbasis standar normatif atau kekuatan dapat lebih dipilih bila ditinjau dari dampak sosialnya, dibandingkan pendekatan berbasis kepentingan. Meski demikian, dalam situasi ini pun kepentingan para pihak mesti tetap dipertimbangkan. Peraturan atau kebijakan akan diterima luas jika sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan mendorong mereka untuk hidup berdampingan.

4. Mengembangkan Prosedur dan Memperkuat Prasyarat

Sebagaimana tampak pada uraian sebelumnya, setiap pendekatan dalam taraf tertentu dapat berkontribusi terhadap berbagai tantangan konflik. Agar dapat dijalankan dengan baik dan berkontribusi positif terhadap resolusi konflik yang lebih besar, setiap pendekatan tersebut harus terus diperluas prosedurnya dan diperkuat syaratnya.

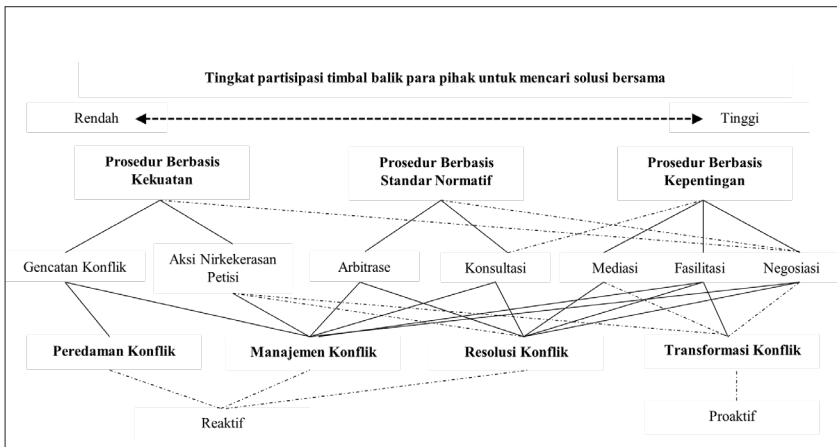
Beberapa prosedur yang disebutkan di sini baru beberapa contoh dan masih perlu dikembangkan lebih lanjut. Contoh-contoh prosedur tersebut memiliki dua fungsi (Ury dkk. 1988): (1) Prosedur berbasis kepentingan sebagai pendekatan generik, dan; (2) Prosedur berbasis standar normatif dan kekuatan yang berisiko rendah sebagai penunjang, pelengkap, atau pengganti. Posisi setiap prosedur ditinjau dari ketiga pendekatan dan kontribusinya terhadap penanganan atau penyelesaian konflik⁹ digambarkan dalam Gambar 4.2. di bawah. Posisi tersebut juga

⁸ Peraturan Bupati Kulon Progo No. 52/2020 Tentang Pendirian Rumah Ibadat.

⁹ Rincian perbedaan antara manajemen konflik, resolusi konflik, dan transformasi konflik dapat dilihat di Bab 1.

menggambarkan tingkat mutualisme para pihak dalam mencari solusi bersama. Rangkaian prosedur ini tidak harus selalu dibayangkan seperti tangga (dilalui secara bertahap), tetapi juga dapat dibayangkan sebagai jaring laba-laba (mana saja siap “menangkap” atau merespons masalah, dipilih sesuai situasi, kesiapan, atau kebutuhan).

Gambar 4.2.
Rentang prosedur penanganan konflik yang generik dan alternatifnya yang berisiko rendah*



*Diadaptasi dari Reyhler & Paffenholz (2001).

4.1. Prosedur Berbasis Kepentingan

Prosedur pendekatan berbasis kepentingan yang paling umum adalah negosiasi atau perundingan tanpa bantuan pihak ketiga, dan mediasi atau perundingan dengan bantuan pihak ketiga.

- *Negosiasi berbasis kepentingan.* Dalam negosiasi ini, para pihak membicarakan kebutuhan satu sama lain tanpa bantuan pihak ketiga. Negosiasi juga dapat berfokus pada standar normatif atau kekuatan, tetapi jika kedua unsur itu sudah dibahas, biasanya akan lebih sulit untuk fokus pada kepentingan.
 - » *Negosiasi untuk pencegahan atau penyelesaian cepat.* Perundingan lebih efektif jika dilakukan sesegera mungkin sebelum masalah membesar, sebelum pihak yang terlibat makin banyak, atau sebelum muncul (ancaman) kekerasan. Misalnya, negosiasi pendirian

rumah ibadat (mendengar harapan dan kekhawatiran) dapat dilakukan sejak ada rencana mendirikan rumah ibadat.

- » *Negosiasi berjenjang*. Dengan prosedur ini, jika satu negosiasi mengalami kegagalan, penyelesaian tidak harus langsung melompat ke pendekatan berbasis standar/norma atau kekuatan. Sebagai contoh, negosiasi yang tidak selesai di forum lintas agama tingkat kecamatan dapat dibawa ke forum lintas agama tingkat kabupaten, dan seterusnya. Boleh jadi juga ada beberapa proses perundingan paralel, misalnya, di antara warga, di antara ibu-ibu, dan lainnya.
- *Mediasi*. Perundingan dengan bantuan pihak ketiga (mediator) dapat membantu ketika para pihak tidak dapat berunding sendiri (misalnya karena emosi tinggi, sulit berkomunikasi). Para pihak masih tetap memegang kendali atas penyelesaian masalah mereka, dan mediator hanya membantu prosesnya (menyediakan ruang aman, membantu komunikasi, mendorong kreativitas). Mediator tidak memberi solusi atau memutuskan siapa yang benar. Jika itu terjadi, maka itu bukan mediasi. Ini perlu digarisbawahi karena istilah mediasi sering digunakan untuk menyebut segala macam musyawarah. Ada banyak jenis mediasi, tetapi salah satunya dapat dilihat dari siapa mediatornya.
 - » *Mediasi oleh mediator profesional*. Mediator profesional di Indonesia umumnya lebih banyak menangani sengketa bisnis atau perdata, dan belum banyak menangani sengketa sosial-keagamaan. Sementara itu, mediasi di pengadilan sering kali hanya dilalui sebagai formalitas. Belakangan, sejumlah lembaga negara sudah menyediakan mekanisme mediasi, misalnya Ombudsman atau Komnas HAM (Ali-Fauzi & Raditya Darningtyas di Bab 3).
 - » *Mediasi sejawat/mediasi komunitas*. Mediasi juga dapat dilakukan oleh mediator sejawat yang lebih mudah diakses. Sekolah, misalnya, dapat memiliki mediator

siswa yang dipercaya menengahi permasalahan antarsiswa (Panggabean dkk. 2015). Ada juga model mediasi komunitas yang dibentuk untuk membantu penyelesaian berbagai perselisihan di masyarakat (Liebmann, 1998). Hanya saja, tidak mudah menjadi mediator di komunitas, apalagi bagi tokoh agama atau tokoh masyarakat yang terbiasa menasihati atau memberi solusi. Yang perlu ditekankan dalam pelatihan bukan hanya keterampilan, tetapi juga sikap dan kode etik (PUSAD Paramadina 2021).

Selain prosedur berbasis kepentingan, ada beberapa prosedur berbasis standar normatif dan kekuatan yang lebih sedikit mudaratnya dan dapat digunakan (Ury dkk. 1988). Prosedur-prosedur tersebut berfungsi: (1) Menunjang pendekatan kepentingan (membekali atau mengarahkan para pihak agar kembali memperhatikan kepentingan), dan; (2) Menjadi alternatif pengganti ketika pendekatan kepentingan tidak dimungkinkan.

4.2. Prosedur Berbasis Standar Normatif

Penyelesaian berbasis standar tidak hanya dapat dilakukan lewat pengadilan, tetapi juga di luar pengadilan dengan bantuan pemutus pihak ketiga (arbitrator), atau bahkan oleh para pihak sendiri lewat negosiasi. Prosedur ini dapat menjadi alternatif ataupun pintu masuk bagi penyelesaian berbasis kepentingan.

- *Negosiasi berbasis standar normatif.* Selain membahas kepentingan, negosiasi juga dapat membahas fakta atau aturan. Misalnya perundingan antara advokat masing-masing pihak untuk mencari bukti siapa yang paling kuat. Namun, prosedur ini mensyaratkan keahlian dan strategi tingkat lanjut. Jika para pihak yang bersengketa berhadapan secara langsung membicarakan siapa yang benar secara gegabah, risiko rusaknya hubungan dan kebuntuan akan lebih tinggi. Dalam kasus seperti ini, pihak ketiga seperti konsultan, arbitrator, atau hakim diperlukan.
- *Konsultasi (menyerupai arbitrase yang tidak mengikat).* Konsultasi dengan pakar berguna untuk mengetahui batasan

pilihan penyelesaian bagi para pihak. Pakar dapat memberikan gambaran, rekomendasi, atau prediksi kepada para pihak tentang hasil yang akan diperoleh jika sengketa diselesaikan lewat arbitrase, pengadilan, atau negosiasi dan mediasi. Norma hak asasi manusia juga dapat dijadikan pertimbangan dalam hal ini.

- *Arbitrase.* Arbitrase adalah penyelesaian dengan bantuan pihak ketiga (arbitrator) yang dapat memutuskan perkara. Di negara-negara lain, ada arbitrase tidak mengikat yang mirip dengan konsultasi. Akan tetapi, di Indonesia, putusan arbitrase bersifat final dan mengikat, sehingga perlu dipilih dengan hati-hati. Prosedur ini berfokus mencari siapa yang benar, tetapi lebih sedikit ongkosnya dibandingkan pengadilan. Para pihak dapat menghadirkan bukti dan argumen kepada arbitrator yang netral dan arbitrator akan memutuskan penyelesaiannya.

4.3. Prosedur Berbasis Kekuatan

Beberapa prosedur berbasis kekuatan dapat lebih sedikit risikonya dan tidak melibatkan kekerasan. Prosedur ini antara lain dapat digunakan untuk meredam konflik dan menyeimbangkan kekuatan para pihak yang timpang.

- *Negosiasi berbasis kekuatan.* Negosiasi juga dapat membahas siapa yang paling kuat atau bertukar ancaman. Misalnya, perundingan antara dua kelompok soal mana yang paling mungkin mencapai tujuannya jika negosiasi gagal dan kesepakatan tidak tercapai. Dalam teknik negosiasi, ini biasa disebut *Best Alternative to Negotiated Agreement (BATNA)*. Namun, jika para pihak yang bersengketa berhadapan secara langsung membicarakan siapa yang kuat secara serampangan, risiko eskalasi tentunya lebih tinggi.
- *Gencatan konflik atau cooling-down.* Prosedur ini bertujuan meredam kekerasan dan mengarahkan kembali para pihak pada negosiasi. Kadang konflik memanas pada periode tertentu, misalnya menjelang Pilkada. Ketika konflik bereskalasi ke arah kekerasan, pemerintah dan polisi dapat melakukan intervensi agar para pihak berhenti, tidak mengambil langkah atau

tindakan apa pun selama periode tertentu. Dalam periode tersebut, negosiasi biasanya terjadi, setidaknya negosiasi krisis.

- *Unjuk rasa terbatas dan aksi nirkekerasan.* Prosedur berbasis kekuatan seperti aksi protes, aksi simbolik, dan aksi solidaritas berguna untuk menarik dukungan publik, menyeimbangkan kekuatan para pihak, dan menunjukkan bahwa masalah belum selesai. Aksi jemaat GKI Yasmin dan HKBP Filadelfia beribadat di Istana Negara termasuk contoh prosedur ini. Pendekatan kekuatan ini lebih rendah ongkosnya dibanding unjuk rasa dengan kekerasan. Seperti unjuk rasa pada umumnya, potensi eskalasi kekerasan selalu ada. Untuk itu, perlu ada penguatan kapasitas guna memperbanyak repertoar aksi nirkekerasan dan cara mengelolanya agar tidak bereskalasi menjadi kekerasan dan dapat menjadi pintu masuk bagi negosiasi.¹⁰
- *Pemungutan suara atau pengumpulan tanda tangan dukungan/petisi.* Ini termasuk prosedur berbasis standar normatif atau kekuatan karena mengandalkan aturan dan jumlah. Prosedur ini digunakan, misalnya, dalam proses perizinan pendirian rumah ibadat. Ada syarat bukti jumlah pengguna dan jumlah dukungan. Prosedur ini seharusnya tidak menjadi pilihan utama. Yang perlu diutamakan justru adalah merespons kebutuhan dan kekhawatiran para pihak, bukan adu bukti atau jumlah pendukung. Di beberapa tempat, rumah ibadat dapat berdiri lewat musyawarah walau belum memenuhi syarat. Akan tetapi, di tempat lain, pemenuhan syarat dapat diandalkan untuk mematahkan argumen pihak penentang.

Prosedur-prosedur di atas hanya beberapa contoh saja dan tentu masih banyak prosedur lainnya. Yang ingin ditekankan adalah bahwa setiap pendekatan menyediakan pilihan-pilihan yang lebih sedikit risikonya untuk merespons berbagai tantangan konflik. Setiap pilihan harus didasarkan pada analisis terhadap situasi, para pihak, dan tujuannya.

Yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana agar semua pihak

¹⁰ Lihat, misalnya Diah Kusumaningrum dkk. (2021). *Perlawanan Nirkekerasan: Buku Saku Aktivistis*. Yogyakarta: Institute of International Studies, Universitas Gadjah Mada.

dapat meningkatkan kapasitasnya, sehingga dapat lebih berpandangan jauh dan tidak memilih pendekatan atau prosedur yang berisiko tinggi. Agar prosedur yang sudah dipilih itu dapat dijalankan, perlu ada motivasi untuk menggunakannya, keterampilan untuk menjalankannya, serta sumber daya untuk mendukungnya.

4.4. Mendorong Motivasi

Secanggih apa pun suatu prosedur, manfaatnya tidak akan terasa jika tidak ada orang yang mau menggunakannya. Ada beberapa kemungkinan orang enggan menggunakan suatu prosedur, *entah* karena kurang informasi atau kurang percaya, baik pada prosedurnya maupun pada pihak yang terlibat (misalnya pihak lawan atau pihak penengah). Upaya untuk mengatasi hal itu dapat dilakukan antara lain dengan memperbanyak ruang pertemuan, ruang aman, dan penyediaan informasi.

- *Memperbanyak ruang pertemuan informal.* Di banyak tempat, para pihak yang hubungannya antagonis dapat lebih cair hanya dengan dipertemukan dalam acara informal, seperti makan-makan, acara kebudayaan, atau hajatan bersama, seperti bakti sosial, yang tidak berkaitan langsung dengan masalah. Para pihak yang berbeda dapat duduk setara sebagai sesama aktor yang punya andil, bukan sebagai mayoritas dan minoritas, ataupun sebagai pelaku dan korban.
- *Memperkenalkan berbagai mekanisme penyelesaian sengketa yang sedikit mudaratnya.* Contoh atau cerita baik dari berbagai tempat perlu lebih banyak dicatat dan diceritakan agar dapat menjadi pelajaran. Tidak semua orang mesti menjadi juru damai. Akan tetapi, perlu lebih banyak orang yang tahu, misalnya, cara memanfaatkan mekanisme perundingan; bagaimana kerukunan dapat diperoleh tanpa mengorbankan hak asasi, dan tanpa perlu tunduk pada paksaan, dan sebagainya.
- *Memperbanyak pintu penerimaan laporan/keluhan.* Pihak yang bersengketa kadang enggan menyampaikan keluhan atau permasalahan karena tidak percaya kepada pihak yang menerima laporan. Akibatnya, sengketa baru ditangani setelah membesar. Oleh karena itu, saluran penyampaian keluhan perlu diperbanyak dan disosialisasikan. Beberapa lembaga

independen, seperti Ombudsman, Komnas HAM, Komnas Perempuan, Kompolnas, YLBHI, dan sebagainya, menyediakan saluran tersebut. Komunitas Ahmadiyah, misalnya, yang sulit mengadu kepada FKUB dan Kesbangpol karena keduanya terlibat dalam sengketa, dapat menyampaikan keluhan kepada Komnas HAM. Semua keluhan yang masuk itu dicatat, ditindaklanjuti, dievaluasi, dan dilaporkan agar dapat menjadi pelajaran bagi semua pihak.

- *Memastikan ruang aman.* Pihak yang lebih lemah biasanya enggan menyampaikan keluhan karena takut dimusuhi atau diserang balik. Mereka juga sering kali enggan bernegosiasi karena takut dihakimi dan diintimidasi. Pemerintah dan lembaga independen perlu memastikan jaminan keamanan bagi mereka saat menempuh proses penyelesaian sengketa. Misalnya, dalam proses perundingan, ada pemantau atau pendamping yang mengawasi agar perundingan tidak menjadi ajang intimidasi.
- *Memperbanyak penguatan wawasan HAM dan resolusi konflik.* Seperti disebutkan sebelumnya, pegiat HAM dan praktisi resolusi konflik sebetulnya memiliki harapan dan kekhawatiran yang sama. Perlu lebih banyak diskusi yang menunjukkan irisan di antara keduanya agar perhatian dan energi mereka dapat diarahkan untuk menghadapi persoalan bersama.

4.5. Meningkatkan Keterampilan

Sebagian keterampilan yang diperlukan sudah disinggung di setiap prosedur yang disebutkan di atas. Berikut ini adalah beberapa langkah yang dapat dilakukan untuk memperkuatnya.

- *Pelatihan/pengaderan pendamping dan fasilitator yang siap membantu* (mendengarkan keluhan, memberikan masukan, mendampingi/mewakili pihak, mencarikan wakil yang kompeten, mengelola proses, dan sebagainya). Peran ini misalnya dapat dijalankan oleh advokat atau aktivis pendamping, fasilitator komunitas, wakil di forum lintas agama, ombudsman, dan sebagainya.
- *Pelatihan negosiasi/advokasi.* Kelompok yang berkonflik perlu

dilatih untuk menjadi pihak atau perunding yang baik dan percaya diri. Misalnya, bagaimana cara mengikuti prosedur mediasi/arbitrase, cara menyampaikan keluhan/tuntutan, cara berunding yang berorientasi pada pemecahan masalah atau pemenuhan kebutuhan bersama (bukan adu-tawar), dan sebagainya.

- *Pelatihan dan pendampingan mediator sejawat/mediator komunitas.* Keterampilan mediator mencakup perspektif, sikap, dan *soft-skills* yang tidak cukup dipelajari dalam pelatihan tetapi perlu terus diasah lewat praktik. Mediator juga harus kredibel dan dipercaya oleh komunitasnya. Oleh karena itu, selain pelatihan, perlu ada mekanisme pendampingan dan evaluasi.
- *Pelatihan aksi nirkekerasan.* Komunitas dan pendampingnya penting memiliki kapasitas untuk merancang aksi nirkekerasan yang berdampak, dan meminimalisir potensi aksi tersebut bereskalasi menjadi kekerasan.

4.6. Menyediakan Sumber Daya

Langkah-langkah di atas memerlukan sumber daya pendukung. Yang dimaksud bukan hanya dana, tetapi juga sumber daya manusia (SDM), informasi (pelajaran dari keberhasilan dan kegagalan, info teknis masalah, dan lainnya), serta institusi penyedia SDM dan informasi tersebut. Berikut beberapa langkah yang dapat dilakukan untuk menyediakannya.

- *Memperkuat forum lintas agama dan lintas sektor.* Tokoh agama, tokoh masyarakat, dan tokoh pemerintah perlu lebih dekat dengan masyarakat, lebih mudah diakses masyarakat, dan lebih banyak mendengar. Forum lintas agama dan lintas sektor dapat memfasilitasi hal ini. Selain menyediakan ruang pertemuan, forum ini juga dapat menjadi sarana konsultasi dan peringatan dini. Para anggotanya dapat melakukan pertemuan berkala untuk mendengarkan keluhan, menyosialisasikan kebijakan, mengurangi kesalahpahaman, dan memfasilitasi kebutuhan. Jika ada masalah, perundingan dapat dilakukan sesegera mungkin sebelum bereskalasi.

- *Memperbanyak institusi yang dapat melatih, membimbing, memilih, menugaskan dan mengevaluasi pihak penengah (fasilitator, mediator, arbitrator).* Institusi ini dapat berada di tingkat lokal hingga nasional seperti Komnas HAM. Para penengah yang sudah dilatih terus dibimbing, dievaluasi, dan diberikan pelatihan penyegaran.
- *Merumuskan dan memperjelas regulasi atau kebijakan terkait penyelesaian sengketa,* misalnya dalam soal pendirian rumah ibadat atau konflik sosial pada umumnya. Regulasi ini dapat dibuat di tingkat organisasi (misalnya FKUB), wilayah, hingga nasional. Kapan harus menempuh negosiasi, mediasi, arbitrase, atau pengadilan? Bagaimana ketentuannya? Siapa yang dapat berpartisipasi? Siapa yang dapat menjadi penengah? Bagaimana jika pemerintah terlibat sebagai pihak yang berkonflik? Apa yang harus dilakukan jika satu penyelesaian tak berhasil? dan seterusnya.
- *Penyediaan informasi.* Perlu ada upaya untuk menghimpun informasi penyelesaian sengketa dan hasilnya dalam bentuk kumpulan data yang dapat terus diperbarui: Berapa laporan/aduan konflik sosial-keagamaan yang masuk? Siapa sudah melakukan apa? Mana yang diselesaikan di pengadilan dan mana di luar pengadilan? Seperti apa penyelesaiannya? Dan seterusnya. Upaya ini memerlukan SDM dan biaya yang tidak sedikit. Akan tetapi, hal itu sepadan dengan manfaatnya. Informasi semacam ini tidak hanya dapat memberi pelajaran bagi para aktivis dan pengelola konflik, tetapi juga membantu para pihak dalam memilih pendekatan terbaik.
- *Pemolisian majemuk.* Beberapa prosedur yang disebutkan di atas memerlukan pengawasan internal yang melibatkan banyak pihak, seperti tokoh agama, penggiat masyarakat sipil, pemerintah daerah, dan para pihak yang berkonflik. Pengelolaan konflik akan lebih efektif jika semua aktor itu dapat membina komunitasnya sendiri dan saling bekerja sama. Penggunaan kekuatan secara berlebihan dapat dihindari, dan penegakan hukum atau standar lainnya dapat dilakukan sesuai proporsinya.

Langkah-langkah di atas hanya beberapa contoh saja dan bukan strategi yang komprehensif. Untuk mendorong transformasi konflik yang lebih luas, perlu langkah-langkah yang lebih sistematis lagi, khususnya dalam memperbaiki hubungan masyarakat dan tata kelola pemerintahan, termasuk memperbaiki kerangka hukum yang bermasalah. Soal ini dibahas lebih mendalam oleh Diah Kusumaningrum dalam bab berikutnya.

5. Penutup

Penanganan konflik sosial-keagamaan di Indonesia selama ini cenderung didominasi oleh pendekatan yang ongkosnya tinggi dan hasilnya tidak memuaskan. Masalahnya terus berulang dan hubungan para aktornya penuh dengan pembelahan dan permusuhan. Satu pendekatan dengan pendekatan lain juga kadang berbenturan. Ada beberapa faktor struktural dan kultural yang dapat menjelaskan situasi tersebut. Akan tetapi, para ahli sendiri tidak satu suara soal pendekatan mana yang paling cocok menangani jenis konflik ini. Pada akhirnya, para pihak dan para pendampingnya sendiri yang mesti memilih pendekatan mana yang cocok dengan peran, kemampuan, dan situasi mereka.

Belajar dari kajian dan pengalaman sebelumnya, bab ini mengajukan beberapa pertimbangan untuk membantu pemilihan pendekatan dan prosedur yang ada dan melihat kemungkinan irisannya. Menambahkan usulan Panggabean (2014) agar pendekatan berbasis kepentingan dijadikan pilihan generik, bab ini menunjukkan bahwa sebagian pendekatan berbasis kekuatan dan standar normatif tetap dapat digunakan sebagai alternatif dan penunjang. Para pihak yang bersengketa juga sering kali beralih-alih antara kepentingan yang dapat dinegosiasikan dan nilai dan kebutuhan dasar yang dianggap tidak dapat dinegosiasikan. Oleh karena itu, diperlukan gambaran pendekatan yang lebih dinamis, bernuansa, dan berfokus pada prosesnya, yang batas-batasnya dapat terus bergeser tergantung situasi dan banyak faktor lainnya.

Untuk sebagian besar konflik yang sulit dan berlarut, model Burton mungkin dapat diupayakan. Penanganannya berfokus pada masalah yang mendasar dan bukan pada pencarian kesepakatan dalam kasus per kasus. Dari sudut pandang ini, agenda utama resolusi konflik adalah

membantu para pihak yang berkonflik dalam mengidentifikasi masalah dan memenuhi kebutuhan dasarnya. Pemenuhan kebutuhan dasar ini dianggap sebagai bentuk keadilan sosial yang ideal atau paling relevan dengan konflik sosial yang destruktif dan sudah mengakar.

Untuk penanganan kasus per kasus sengketa, upaya-upaya pencarian kesepakatan dengan pendekatan berbasis kepentingan—juga pendekatan berbasis standar normatif dan kekuatan yang lebih kecil risikonya—dapat diupayakan sebaik mungkin agar mengarah kepada resolusi konflik yang lebih besar, dan bukan malah menjauhinya. Dari sudut pandang ini, resolusi konflik menjadi program besar yang terdiri dari langkah-langkah kecil dalam transformasi bertahap ke arah keadilan sosial.

Meski pendekatan berbasis kepentingan umumnya adalah yang paling sedikit risikonya, pendekatan ini tidak selalu dimungkinkan. Dalam beberapa kasus, prosedur berbasis standar normatif dan kekuatan lebih dipilih. Oleh karena itu, diperlukan penguasaan terhadap berbagai pendekatan yang lebih sedikit risikonya dan keterampilan untuk menggunakannya secara efektif di saat yang tepat. Kemungkinan benturan antarpendekatan akan selalu ada. Oleh karenanya, penting untuk melakukan konsultasi dan melibatkan para pihak dalam merancang atau memilih cara penyelesaian pada setiap kasus.

Semua prosedur yang disebutkan di atas baru beberapa contoh saja dan masih perlu dikembangkan lagi lewat penelitian dan praktik. Tujuannya bukan mempromosikan salah satu pendekatan atau prosedur sebagai alat serbaguna untuk segala masalah, tetapi menunjukkan keragaman pendekatan penyelesaian yang rendah risikonya untuk berbagai tahapan atau tantangan konflik atau sengketa.

Prosedur-prosedur itu juga punya beberapa prasyarat yang perlu dipenuhi jika ingin mengurangi risikonya dan memperbesar kegunaannya. Dalam hal ini, perhatian yang lebih besar mesti diarahkan kepada upaya-upaya transformasi lebih luas yang tidak hanya menyelesaikan kasus per kasus sengketa, tetapi juga menciptakan kondisi yang mendukung kerja sama dan pemecahan masalah. Hal ini mencakup pembenahan struktur (seperti peraturan, kebijakan, kelembagaan, sumber daya) hingga budaya (seperti hubungan, motivasi, keterampilan,

perilaku berkonflik, dan sebagainya.). Tujuan akhirnya bukan hanya penyelesaian sengketa jangka pendek, apalagi penyelesaian paksa yang asal rukun, tetapi terwujudnya perdamaian sebagai keadilan sosial.**

Daftar Pustaka

- Ali-Fauzi, Ihsan, dkk. 2009. *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008)*. Jakarta: Paramadina.
- , 2011. *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (CRCS), Sekolah Pascasarjana, UGM.
- Asfinawati. 2014. "Advokasi untuk Kebebasan Keagamaan dan Keyakinan: Peluang, Keterbatasan, dan Strategi Masa Depan". Dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Refleksi Beberapa Pendekatan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS UGM. hlm. 49-70.
- Avruch, Kevin. 2006. "Toward an Expanded 'Canon' of Negotiation Theory: Identity, Ideological, and Values-Based Conflict and the Need for a New Heuristic". *89 Marq. L. Rev.* 567.
- Avruch, K., dan P. W. Black. 1990. "Ideas of Human Nature in Contemporary Conflict Resolution Theory". *Negotiation Journal*, 6(3), 221-228.
- Bagir, Zainal A., dkk. 2014. *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Refleksi Beberapa Pendekatan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- Bagir, Zainal A. 2017. *Kerukunan dan Penodaan Agama - Alternatif Penyelesaian Masalah*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- Boulding, Kenneth E. 1990. *Three Faces of Power*. Sage.
- Burton, John W. 1991. "Conflict Resolution as a Political Philosophy". *Interdisciplinary Peace Research*. 3:1, 62-72.
- , 1997. "Conflict Resolution: Towards Problem Solving". *Peace and Conflict Studies*. Vol. 4: No. 2, Article 2.
- , 2001. "Conflict Prevention as a Political System". *International Journal of Peace Studies*, 6.
- Felstiner, W.L.F., R. L. Abel, dan A. Sarat. 1980-1981. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming". *Law and Society Review*, 15, 631-654.
- Fisher, Roger, dkk. 1991. *Getting to YES: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Penguin.
- Hasani, Ismail, dkk. 2019. *Policy Brief: Mengatasi Polemik Pendirian Rumah Ibadat*. Jakarta: Setara Institute.

- Kusumaningrum, Diah, dkk. 2021. *Perlawanan Nirkekerasan: Buku Saku Aktivistis*. Yogyakarta: Institute of International Studies, Universitas Gadjah Mada.
- Laue, James dan Gerald Cormick. 1978. "The Ethics of Intervention in Community Disputes". dalam *The Ethics of Social Intervention*. Washington, D.C.: Halsted Press. hlm. 212.
- Lederach, John P. 1998. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington DC: United States Institute for Peace.
- Lytel, A.L., J.M. Brett, dan D.L. Shapiro. 1999. "The Strategic Use of Interests, Rights, and Power to Resolve Disputes". *Negotiation Journal*, 15(1), 31-51.
- Miqdad, Mohammad. 2014. "Intervensi Perdamaian dalam Konflik Agama: Advokasi dan Fasilitasi". Dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Refleksi Beberapa Pendekatan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS UGM. hlm. 25-48.
- Nader, Laura. 1993. "Controlling Processes in the Practice of Law: Hierarchy and Pacification in the Movement to Re-form Dispute Ideology". *The Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 9, 1.
- Panggabean, Samsu Rizal. 2014. "Penanganan Konflik Sosial Berlatarbelakang Agama: Kekuatan, Hak, dan Kepentingan". dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Refleksi Beberapa Pendekatan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS UGM, hlm. 1-24.
- Panggabean, Samsu Rizal, dan Ihsan Ali-Fauzi. 2014. *Pemolisian Konflik Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- Panggabean, Samsu Rizal, dkk., 2015. *Manajemen Konflik Berbasis Sekolah: Dari Sekolah Sukma Bangsa untuk Indonesia*. Jakarta: Pustaka Alvabet.
- Parlevliet, Michelle. 2002. "Bridging the Divide: Exploring the Relationship between Human Rights and Conflict Management". *Track Two: Constructive Approaches to Community and Political Conflict*, 11(1).
- PUSAD Paramadina. 2021. *Laporan Akhir Program Penguatan Forum Antar-Agama dalam Mengelola Konflik dan Binadamai di Surakarta dan Tasikmalaya*. Jakarta: PUSAD Paramadina. Naskah tidak dipublikasikan.
- PUSAD Paramadina. 2022. "Refleksi Advokasi Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia, *Laporan Workshop*. Wisma Remaja PGI, 25-27 Januari 2022". PUSAD Paramadina, ICRS, YLBHI, TAF. Naskah tidak dipublikasikan.
- Reychler, L., dan Thania Paffenholz (Ed.). 2001. *Peacebuilding: A Field Guide*. London: Lynne Rienner Publishers.

- Rubenstein, R. E., dan F. O. Blechman. 1999. "Conflict Resolution and Distributive Justice: Reflections on the Burton-Laue Debate". *Peace and Conflict Studies*, 6(1), 42-52.
- Rubin, J. Z., dkk.. 1994. *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. McGraw-Hill Book Company.
- Thompson, Leigh L. 2021. *Mind and Heart Of The Negotiator [Global Edition]*. S.L.: Pearson Education Limited.
- Ury, William L., dkk. 1988. *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco & London: Jossey-Bass Publishers.
- Varshney, Ashutosh, dkk. 2004. *Patterns of Collective Violence in Indonesia (1990-2003)*, Jakarta: United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR).

Bab 5

Bagiku Hakmu, Bagimu Hakku: Arah Transformasi Konflik Sosial-Keagamaan di Indonesia

Diah Kusumaningrum

1. Pengantar

Hampir tidak ada wilayah administratif di muka bumi ini yang hanya ditinggali oleh satu kelompok agama dan/atau kepercayaan saja. Dari Hebron hingga Ambon, Xinjiang hingga Padang, serta Hawaii hingga Bali, warga yang keyakinan spiritualnya saling berbeda telah hidup berdampingan dan bahkan saling mengikat diri dalam pernikahan, persahabatan, perkongsian, dan sebagainya. Dengan derajat idealisme dan pragmatisme tertentu (baca: tingkat kerelaan dan keterpaksaan tertentu), mereka berbagi banyak hal. Termasuk di sini adalah berbagi hal yang bersifat material, seperti hantaran hari raya, tanah, air bersih, lampu penerangan jalan, fasilitas kesehatan, dan sebagainya, serta berbagi hal nonmaterial, seperti selera kuliner, bahasa, kewarganegaraan, tata kelola pemerintahan, sistem ekonomi, layanan publik, dan sebagainya. Artinya, siapa pun yang berikhtiar mengelola konflik sosial-keagamaan perlu sedari awal menyadari bahwa tugas utamanya adalah memfasilitasi warga supaya dapat terus hidup berdampingan dan berbagi aneka sumber daya. Dengan kata lain, orientasinya adalah memastikan supaya warga dari kelompok-kelompok yang tadinya sempat saling curiga, saling mengucilkan, saling bersengketa, saling mengancam, saling bunuh, atau lainnya, dapat meneruskan kehidupan bersama mereka dengan lebih baik.

Apa yang dimaksud dengan “kehidupan bersama yang lebih baik?” Merujuk pada bab-bab sebelumnya, jawabannya tentu bukan “kerukunan”, apalagi jika prosesnya diwarnai dengan “perukunan paksa”. Berkaca pada aneka konflik sosial-keagamaan di Indonesia, tidak berlebihan rasanya jika jawaban dari pertanyaan di atas berpusat pada “rasa keadilan” di kalangan semua pihak. Pada titik ini, muncul dua tantangan. *Pertama*, apa landasan menentukan sesuatu itu adil? *Kedua*, bagaimana supaya keadilan itu tidak hanya secara obyektif “ada”, melainkan juga secara (inter)subyektif “terasa” oleh seluruh pihak terkait?

Berpijak pada kerangka yang dikenalkan oleh Samsu Rizal Panggabean (2014), Irsyad Rafsadie di bab sebelumnya menawarkan resep-resep menangani konflik sosial-keagamaan menggunakan pendekatan yang paling sedikit mudaratnya, baik dengan mengkombinasikan maupun memilih salah satu dari tiga pendekatan yang ada – yang berfokus pada kepentingan, standar normatif, atau kekuatan. Melanjutkan tawaran Irsyad, bab ini mendiskusikan bagaimana tiga pendekatan tersebut perlu mentransformasikan konflik hingga memenuhi rasa keadilan semua pihak. Kuncinya adalah menjadikan pemenuhan hak sebuah kelompok sebagai kepentingan kelompok lainnya. Selama pemenuhan hak sebuah kelompok hanya menjadi kepentingan kelompok itu sendiri, pemilahan sosial berbasis agama atau kepercayaan akan semakin mencolok, sehingga cenderung sulit bagi semua kelompok menerima, apalagi merasakan, bahwa penyelesaian konflik sosial-keagamaan di antara mereka bersifat adil.

2. Konflik dan Transformasinya

Istilah “konflik” sangat sering dipakai dalam percakapan sehari-hari. Lebih sering daripada tidak, konflik dikonotasikan negatif, sehingga impuls yang ada adalah menekannya, menutupinya, menghilangkannya, dan seterusnya. Padahal, konflik, yang pada dasarnya adalah “ketidakselarasan tujuan” (Galtung 2004), merupakan sesuatu yang alamiah dan netral. Selama manusia masih hidup bersama dengan manusia lain, selalu akan ada konflik.

Sebagai sesuatu yang netral, konflik berpeluang menjadi negatif maupun positif tergantung cara meresponsnya. Aneka respons yang

melibatkan kekerasan (termasuk juga diskriminasi, pengucilan, stigmatisasi, dan lainnya) akan menjadikan konfliknya negatif. Sebaliknya, aneka respons kreatif dan kolaboratif berpeluang menjadikan konfliknya positif. Sebagai ilustrasi, konflik pendirian rumah ibadah berubah negatif ketika diwarnai ancaman, pengrusakan, pengusiran, kriminalisasi, dan sebagainya, tetapi berubah positif ketika diarahkan menjadi diskusi mengenai pemanfaatan secara optimum rumah ibadah tersebut, bukan hanya bagi para penganutnya, melainkan juga bagi kelompok agama dan kepercayaan lain, warga di sekitar lokasi, pemerintah, pelaku bisnis, dan lainnya.

Istilah “transformasi konflik” pun cukup akrab ditemukan dalam perbincangan sehari-hari. Kadang, ia dipertukarkan dengan istilah “manajemen konflik”, “penyelesaian konflik”, “resolusi konflik”, dan sebagainya, padahal ia memiliki makna yang spesifik. Dalam transformasi konflik, para pihak tidak hanya mengelola, menyelesaikan, atau mencapai resolusi atas “ketidakselarasan tujuan” mereka. Lebih jauh, para pihak membongkar dan mengubah aneka “struktur” dan “kultur” yang memunculkan dan melanggengkan konflik. Ibaratnya, ketika seseorang terkena serangan jantung, responsnya tidak dapat sekadar melarikan yang bersangkutan ke instalasi gawat darurat dan/atau memastikan bahwa ke depannya ia minum obat secara rutin. Secara “struktural”, sangat boleh jadi ia perlu pemasangan *ring* pada pembuluh darah. Secara “kultural”, sangat dapat jadi ia perlu mengubah pola hidupnya, dari asupan gizi, hingga frekuensi olah raga, durasi istirahat, paparan terhadap *stress*, dan sebagainya. Tanpa perubahan-perubahan itu, besar kemungkinannya ia kembali mengalami serangan jantung. Sama halnya dengan konflik, ada struktur dan kultur tertentu yang memunculkan dan menopang konflik tersebut. Tanpa membongkar dan mengubahnya, besar kemungkinan masyarakat akan terkunci pada skenario konflik yang itu-itu lagi.

Dengan logika ini, tidak ada yang acak (*random*) dari fakta bahwa kelompok-kelompok agama dan/atau kepercayaan di Indonesia cenderung terjebak pada konflik yang itu-itu lagi – dari sengketa pendirian rumah ibadah, kasus penodaan agama, hingga masalah sektarianisme. Belum selesai satu kasus konflik sosial-keagamaan tertentu, sudah muncul pula kasus serupa. Bahkan, setelah kasus itu “diselesaikan” pun, bukan berarti kasus serupa tidak akan muncul di lain waktu dan/atau tempat. Jelas di sini bahwa ada struktur dan kultur tertentu, baik di tingkat lokal,

nasional, maupun global, yang mengakar dalam dan mencengkeram kuat masyarakat kita. Tanpa mentransformasikan struktur dan kultur tersebut, konflik yang serupa berpeluang muncul lagi dan lagi.

Struktur dan kultur apa sajakah yang kiranya mendasari konflik-konflik sosial-keagamaan, termasuk di Indonesia? Beberapa penelitian terdahulu menawarkan alternatif jawaban. Alfred Stepan (2000), misalnya, menunjuk pada peran penting negara sebagai arbitrer yang imparial dan mumpuni di tengah kemajemukan kelompok agama dan kepercayaan. Jika aneka kebijakan dan institusi negara sangat dapat disetir oleh kelompok tertentu sehingga meminggirkan yang lain, sulit membayangkan penyelesaian konflik sosial-keagamaan yang memenuhi rasa keadilan semua pihak, dan sulit membayangkan bahwa ke depannya tidak akan muncul lagi konflik serupa. Contohnya, model “kerukunan” yang lebih banyak dirumuskan oleh kelompok mayoritas, dan karenanya lebih sering dirasakan kelompok minoritas sebagai “perukunan paksa”, cenderung tidak mengantarkan warga pada penyelesaian konflik sosial-keagamaan yang memuaskan semua pihak serta membuka lebar munculnya konflik-konflik serupa di masa depan. Di sini, perlu perubahan tata kelola kemajemukan, sehingga tidak bias mayoritarianisme kelompok agama tertentu.

Sementara itu, Ashutosh Varshney (2001) mengatakan bahwa masyarakat yang modal sosialnya bersifat *bonding*, atau cenderung mengikat secara eksklusif intrakelompok, punya kemungkinan lebih tinggi terjerat kekerasan komunal dibandingkan masyarakat yang modal sosialnya bersifat *bridging*, atau cenderung menjembatani secara inklusif antarkelompok. Ia menjelaskan bagaimana kota-kota di India yang warga Hindu dan Muslimnya masing-masing tinggal di kampung yang berbeda, bersekolah di tempat yang berbeda, berbelanja di pasar dan toko yang berbeda, menonton film yang berbeda di bioskop yang berbeda, tergabung di asosiasi atau lingkaran profesi, hobi (termasuk arisan!), dan persahabatan yang berbeda, berobat ke dokter yang berbeda, memilih partai politik yang berbeda, dan seterusnya, lebih mudah tersulut kekerasan Hindu-Muslim dibandingkan dengan kota-kota di India yang penganut Hindu dan Islamnya memiliki interaksi lintas-kelompok yang tinggi. Ini bukan berarti konflik antarpenganut kedua agama tidak ada sama sekali. Poinnya adalah, ketika konflik terjadi, pihak-pihak yang terlibat dapat mendiskusikan dan menyepakati penyelesaiannya dengan

baik, tanpa kekerasan, dan tanpa mengedepankan bingkai “konflik agama” (konflik tetap dilihat dari isu dasarnya, seperti “konflik lahan”, “konflik kebijakan”, “konflik tetangga”, dan sebagainya). Di sini, resep yang diajukan Varshney adalah memastikan supaya interaksi sehari-hari maupun kelembagaan lebih bersifat inklusif lintaskelompok, dan bukannya eksklusif intrakelompok.

Ada pula James Fearon dan David Laitin (1996) yang menekankan bahaya dari perilaku balas-membalas antarkelompok agama, yang menyebabkan kekerasan antara mereka bereskalasi tak terkendali. Kekerasan antara kelompok Muslim dan Kristen di Ambon memberi kita gambaran yang jelas soal ini. Kekerasan satu kelompok terhadap lainnya cenderung menjadi justifikasi bagi kelompok lain tersebut melakukan kekerasan terhadap kelompok pertama – dan demikian seterusnya, berulang-ulang. Namun, dari Ambon juga, kita menemukan ilustrasi terhadap resep Fearon dan Laitin, yaitu pemolisian intrakelompok (*in-group policing*). Di tengah kekerasan dan perpecahan yang dialami desa-desa lain, Desa Waiyame tetap aman dan damai karena kompak merumuskan dan menjalankan berbagai ketentuan. Salah satunya adalah bahwa warga Kristen yang ditemukan terlibat dalam aksi kekerasan terhadap warga Muslim akan dihukum oleh kelompok Kristen sendiri, dan sebaliknya, warga Muslim yang ditemukan terlibat dalam aksi kekerasan terhadap warga Kristen akan dihukum oleh kelompok Muslim sendiri.

Tentu saja, masih banyak riset hebat lain di luar sana yang dapat menjadi inspirasi kita mentransformasi konflik sosial-keagamaan di Indonesia. Akan tetapi, dari tiga riset di atas saja, kita jadi mengerti bahwa “penyelesaian” masalah konflik saja, tanpa transformasi struktur dan kultur yang menopang kemunculan konflik itu, tidak akan membawa kita jauh. Selama negara tidak menjadi arbitrer yang adil, imparisial, dan mumpuni (Stepan, 2000), selama masyarakat tidak mengembangkan modal sosial lintaskelompok agama dan kepercayaan (Varshney, 2001), serta selama warga tidak memberlakukan pemolisian intrakelompok (Fearon dan Laitin, 1996), masalah yang sama akan berulang lagi di waktu dan/atau tempat yang berbeda. Bab ini mendorong lebih jauh pendapat di atas – sekaligus menawarkan ide baru – yang menitikberatkan interdependensi kelompok-kelompok agama sebagai kunci transformasi konflik sosial-keagamaan.

3. Menuju Interdependensi Kelompok Agama

Bab ini menyoroti satu struktur dan kultur spesifik yang menopang konflik-konflik sosial-keagamaan di Indonesia, yaitu kecenderungan memperlakukan aspirasi suatu umat sebagai kepentingan umat itu saja – serta memandang ini sebagai wajar dan sudah semestinya. Aspirasi untuk “memiliki gereja sendiri” dipperlakukan sebagai kepentingan umat Kristen saja, aspirasi agar “tidak diusir dan tidak dinyatakan sesat” dipperlakukan sebagai aspirasi kelompok Ahmadiyah saja, aspirasi agar “umatnya tidak digoda berpindah ke agama atau aliran lain” dipperlakukan sebagai kepentingan kelompok Sunni saja, aspirasi supaya “kegiatan masjid tidak disiarkan melalui *loudspeaker* dengan desibel tinggi” dipperlakukan sebagai kepentingan mereka di luar umat Islam saja, aspirasi “tidak dihina ajaran dan junjungannya” dipperlakukan sebagai kepentingan umat Islam saja, dan seterusnya –dan saat ini, semua pemilahan itu dilihat sebagai kewajaran. Tidak heran, ketika suatu masalah muncul, kelompok-kelompok agama yang berbeda dibayangkan mengambil posisi yang berseberangan dan masing-masing dibayangkan berkeras hanya memajukan kepentingannya sendiri.

Bayangkan dua orang yang berebut satu buah jeruk. Yang satu menginginkan jeruk karena berkepentingan sembuh dari sariawan – jeruk dianggap meningkatkan asupan vitamin C dalam tubuhnya. Yang lainnya menginginkan jeruk karena berkepentingan membuat kue yang wangi – jeruk dianggap memberi aroma yang meningkatkan selera makan. Ada banyak cara “menyelesaikan” konflik ini, dari adu otot membuktikan siapa yang paling kuat, adu keyakinan membuktikan siapa yang paling berhak, hingga adu kreativitas membuktikan siapa yang paling peduli terhadap kepentingan pihak lain tanpa mengorbankan kepentingannya sendiri (baca: pendekatan kekuatan/kekuasaan, pendekatan normatif/hak, dan pendekatan kepentingan/kebutuhan). Selama hanya si penyandang sariawan yang peduli akan kesehatannya dan hanya si pembuat kue yang peduli pada wangi produknya, mereka cenderung terjebak pada adu otot dan adu keyakinan. Lebih parahny, selama orang-orang di sekitar mereka merasa sudah sewajarnya jika masing-masing pihak hanya memperjuangkan kepentingannya sendiri, sulit membayangkan bahwa pemenuhan kepentingan mereka sebenarnya tidak saling mengeksklusi.

Siapa bilang keduanya tidak dapat sama-sama peduli terhadap kesembuhan dari sariawan dan kewangian roti? Siapa bilang bebas sariawan berarti kue yang tidak wangi? Siapa bilang kue yang wangi berarti terus menderita sariawan? Penyandang sariawan yang juga berkepentingan atas kue yang wangi serta pembuat kue yang juga berkepentingan atas hilangnya sariawan dapat bersepakat supaya yang satu memperoleh isi jeruknya yang sarat vitamin C dan yang satunya lagi memperoleh kulitnya yang wangi. Atau, mereka dapat bersepakat supaya penyandang sariawan memperoleh keseluruhan jeruk sembari ia membantu pembuat kue memperoleh pewangi kue aroma kopi. Atau, mereka dapat bersepakat supaya pembuat kue memperoleh keseluruhan jeruk sembari ia berbagi stok vitamin C dosis tinggi dari pembuat kue. Atau, mereka dapat menyepakati aneka solusi lainnya. Intinya di sini bukan sekadar kreativitas mereka “menyelesaikan” masalah. Lebih mendasar lagi adalah membongkar “setelan” bahwa masing-masing pihak hanya secara sempit berkepentingan atas tujuan atau kebutuhannya sendiri, lalu mengubah setelan itu, sehingga masing-masing pihak berkepentingan juga atas pemenuhan tujuan atau kebutuhan pihak lain.

Sebagaimana disiratkan dalam analogi di atas, penting mengubah struktur dan kultur pemilahan kepentingan berdasarkan garis agama. Kata siapa, umat Islam tidak berkepentingan supaya umat Kristen dapat beribadah di gerejanya sendiri dengan aman dan nyaman? Kata siapa, kelompok Islam Sunni tidak berkepentingan supaya kelompok Syiah dapat bermukim di wilayahnya secara bermartabat? Kata siapa, penganut agama dan kepercayaan minoritas tidak berkepentingan supaya kelompok Islam Sunni tidak merasa jemaahnya sedang dirongrong tauhidnya? Kata siapa, orang Islam tidak berkepentingan supaya suara dari *loudspeaker* masjid tidak dianggap terlalu keras? Kata siapa, umat Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, Konghucu, dan lainnya tidak berkepentingan supaya umat Islam tidak merasa agamanya dihina atau dinodai? Walaupun nampak demikian, ini bukanlah hal yang mutlak. *Pertama*, pandangan suatu umat tidaklah tunggal – ada keragaman pandangan di antara penganut agama, aliran, atau kepercayaan yang sama. *Kedua*, pandangan umat tidaklah kaku – ada ruang deliberasi, peluang (re)edukasi, dan pengalaman interaksi lintaskelompok yang memungkinkan masing-masing individu mengembangkan pemahamannya bahwa kepentingan kelompok lain seharusnya menjadi kepentingannya juga.

Jika kepentingan terus terpilah (atau dianggap terpilah) hanya berdasarkan garis agama dan kepercayaan, konflik sosial-keagamaan menjadi sulit ditransformasikan. Meskipun sebuah konflik sosial-keagamaan mungkin dapat “diselesaikan”, tidak ada jaminan konflik serupa tidak muncul lagi. Lebih jauh, belum tentu “penyelesaian” itu memenuhi rasa keadilan semua pihak. Salah satu, atau bahkan semua, pihak, boleh jadi merasa kepentingannya dinomorduakan atau hanya terpenuhi sebagian.

Bagaimana memastikan kepentingan kelompok-kelompok agama saling berkelindan dan tidak terpilah secara eksklusif? *Pertama*, bingkai-bingkai inklusif perlu dikembangkan. Sebagaimana kita tahu, perjuangan antiperbudakan baru menapaki kemajuan berarti ketika persoalan ini dibingkai ulang, di mana perbudakan bukan lagi masalah kelompok kulit putih *versus* kelompok kulit hitam, melainkan masalah bersama di kalangan semua warga. Dengan kata lain, antiperbudakan tidak lagi eksklusif menjadi kepentingan kelompok kulit hitam. Kalangan kulit putih pun – baik para pemilik perkebunan maupun konsumen hasil perkebunan – berkepentingan mewujudkan sistem produksi yang lebih manusiawi dan berkelanjutan. Hampir sama, pencapaian perjuangan kesetaraan gender tidak dapat dilepaskan dari pembingkai (ulang), bahwa patriarki bukan persoalan perempuan *versus* laki-laki. Para laki-laki pun berkepentingan supaya para perempuan – termasuk ibu, adik, istri, dan teman perempuan mereka – boleh mengenyam pendidikan seperti mereka, dapat ikut pemilihan umum seperti mereka, tidak didiskriminasi di tempat kerja, dan sebagainya.

Pembingkai di atas adalah kerja kolektif yang panjang, yang melibatkan banyak sekali pihak. Dalam hal konflik sosial-keagamaan di Indonesia, pembingkai inklusif membutuhkan dukungan orang tua, pendidik, media, konsumen, politisi, tokoh agama, dan sebagainya. Ini bukan hal yang mustahil. Lagi-lagi berkaca pada pengalaman paskakekerasan Ambon, warga beramai-ramai berhasil pindah dari bingkai eksklusif ke bingkai inklusif. Keamanan warga Kristen bukan kepentingan kelompok Kristen saja (dan bertabrakan dengan kepentingan kelompok Muslim), melainkan kepentingan kelompok Muslim juga. Sebaliknya juga, keamanan warga Muslim bukan kepentingan kelompok Muslim saja (dan bertabrakan dengan kepentingan kelompok Kristen), melainkan kepentingan kelompok Kristen juga. Ada kesadaran bahwa

kepentingan untuk dapat bergerak bebas melintas batas desa-desa Muslim dan desa-desa Kristen, memenuhi kecukupan bahan pangan, memiliki akses setara dalam pendidikan dan kesehatan, dan sebagainya, merupakan kepentingan semua kelompok, bukan satu kelompok saja.

Kedua, pihak “*topdog*”, atau “mayoritas”, atau yang “lebih kuat” perlu didorong mengambil inisiatif. Alasannya sederhana, yaitu terkait dengan risiko kerentanan. Jika pihak “*underdog*”, atau “minoritas”, atau yang “lebih lemah” memutuskan memperjuangkan kepentingan kelompok lain, tetapi hal ini bertepuk sebelah tangan, posisi mereka akan menjadi semakin rentan dari sebelumnya. Sebaliknya, jika yang *topdog*, mayoritas, atau lebih kuat memutuskan memperjuangkan kepentingan kelompok lain, hal ini tidak akan membalikkan relasi kuasa yang ada, sekalipun usaha mereka bertepuk sebelah tangan. Ketika umat Islam ikut memperjuangkan hak kelompok Kristen memiliki gereja sendiri, ini tidak menjadikan kelompok Islam lemah, sekalipun misalnya, kelompok Kristen tidak ikut memastikan umat Islam bebas dari upaya Kristenisasi. Sebaliknya, jika kelompok Kristen mengambil inisiatif terlebih dahulu untuk memastikan tidak ada Kristenisasi, dan ini tidak berbalas komitmen dari umat Islam memperjuangkan pendirian gereja, maka umat Kristen menjadi lebih rentan dari sebelumnya.

Alasan lain adalah “relativitas” posisi *topdog* dan *underdog*. Sunni yang merupakan kelompok mayoritas di Indonesia misalnya, adalah minoritas di Iran (yang mayoritas penduduknya penganut Syiah), India (yang mayoritas penduduknya penganut Hindu), Israel (yang mayoritas penduduknya penganut Yahudi), Italia (yang mayoritas penduduknya penganut Katolik), Amerika Serikat (yang mayoritas penduduknya penganut Protestan), dan tempat-tempat lain. Anggota kelompok mayoritas yang tidak rela “saudara seagamanya” didiskriminasi dan dipinggirkan di negara lain di mana mereka adalah minoritas perlu memastikan diri mereka tidak mendiskriminasi dan meminggirkan kelompok lain yang merupakan minoritas di negara sendiri.

Ketiga, beberapa prakondisi perlu ditegakkan. Termasuk di dalamnya adalah negara yang secara formal menjamin hak asasi manusia dan tanpa pandang bulu menindak kekerasan atas nama agama, akses ekonomi dan layanan sosial yang merata, modal sosial *bridging* yang lebih dominan dibandingkan modal sosial *bonding*, komitmen *ingroup policing* yang

lebih kuat dari main hakim sendiri terhadap kelompok agama lain, dan sebagainya. Jauh lebih mudah bagi kelompok-kelompok yang berbeda untuk ikut memperjuangkan apa yang menjadi hak kelompok lain ketika ada jaminan terhadap hak-hak dasarnya sendiri.

Keempat, perlu ada telaah berkelanjutan atas penyelesaian konflik. Penyelesaian dari sebuah konflik dapat jadi dipandang optimum pada saat disepakati bersama, tetapi berubah menjadi sesuatu yang merugikan setelah dijalankan selama beberapa bulan atau tahun. Suatu skema penyelesaian konflik tidak boleh diromantisasi dan dipertahankan sebagai harga mati. Sebaliknya, skema tersebut perlu dilihat secara *sober*, apa yang kurang darinya, apa yang luput diantisipasi, apa yang perlu dimodifikasi, dan sebagainya.

4. Perdebatan (Semu) Hak vs Kepentingan

Ide menjadikan pemenuhan hak sebuah kelompok sebagai kepentingan kelompok lainnya akan sulit dikembangkan tanpa upaya melampaui perdebatan yang secara semu dan kontraproduktif membenturkan pendekatan berbasis hak dan perdebatan berbasis kepentingan.

Salah satu miskonsepsi yang berkembang adalah bahwa pendekatan berbasis hak mengutamakan norma keadilan, sedangkan pendekatan berbasis kepentingan mengutamakan pragmatisme transaksional. Padahal, dalam Studi Resolusi Konflik, kepentingan para pihak adalah cerminan dari salah satu atau kombinasi dari empat kebutuhan dasar manusia, yaitu kebutuhan bertahan hidup (*survival*), kebutuhan memiliki identitas (*identity*), kebutuhan akan kebebasan (*freedom*), dan kebutuhan hidup layak (*well-being*), di mana keempatnya bersifat setara atau nonhierarkis (Galtung 1978). Dengan kata lain, jika dijalankan secara terampil dan dengan sungguh-sungguh, pendekatan berbasis kepentingan otomatis menjamin hak-hak dasar manusia.

Miskonsepsi lain adalah bahwa pendekatan berbasis kepentingan mengutamakan “perdamaian”, di mana jalur damai ini meminggirkan hak-hak tertentu demi menjamin “harmoni”. Ini adalah interpretasi yang sempit dan keliru terhadap “perdamaian”. Damai bukanlah kondisi yang dicirikan dengan ketiadaan konflik, tetapi justru kondisi yang terkadang hanya dapat dicapai dengan mengintensifkan konflik. Dalam Studi Perdamaian, damai dicirikan oleh ketiadaan kekerasan langsung,

kekerasan struktural, dan kekerasan kultural – atau dengan kata lain, damai dicirikan oleh adanya keadilan sosial. Di sini, upaya memenuhi kepentingan sebuah kelompok adalah upaya menghadirkan keadilan sosial, dan tidak boleh dicapai dengan menciptakan ketidakadilan sosial. Jika hasil negosiasi atau mediasi dicapai dengan meminggirkan hak pihak tertentu, ini tidak dapat dikatakan sebagai upaya perdamaian menggunakan pendekatan berbasis kepentingan.

Miskonsepsi berikutnya berkaitan dengan aktivitas yang diasosiasikan dengan pendekatan-pendekatan yang ada. Pendekatan berbasis kekuasaan cenderung diasosiasikan dengan pemaksaan dan penggunaan kekerasan, pendekatan berbasis hak cenderung diasosiasikan dengan langkah-langkah peradilan, sedangkan pendekatan berbasis kepentingan cenderung diasosiasikan dengan negosiasi dan mediasi. Padahal, salah satu indikator penting yang membedakan pendekatan-pendekatan di atas adalah orientasi hasilnya. Pendekatan berbasis kekuasaan dan berbasis hak sama-sama berorientasi menang-kalah (*win-lose*), di mana masing-masing pihak hanya peduli pada perolehannya sendiri. Bedanya, yang pertama merasa bahwa yang layak menang adalah yang lebih kuat, dan yang kedua merasa bahwa yang layak memang adalah yang lebih berhak. Adapun pendekatan berbasis kepentingan memiliki orientasi menang-memang (*win-win*), di mana masing-masing pihak tidak hanya peduli pada perolehannya sendiri, melainkan juga perolehan lawan. Juga, pendekatan berbasis kekuasaan sering dicap sebagai yang sarat kekerasan, sementara dua lainnya tidak.

Jika dilihat dengan lebih teliti, aneka aksi nirkekerasan, seperti demonstrasi dan blokade, cenderung mengedepankan pendekatan berbasis kekuatan, di mana pelakunya hanya peduli pada perolehan sendiri dan memaksakan dayanya, sekalipun tidak menggunakan kekerasan. Proses peradilan yang korup dan sarat intervensi dari penguasa pun cenderung mencerminkan pendekatan berbasis kekuasaan, bukan pendekatan berbasis hak, karena tidak memenangkan pihak yang lebih berhak melainkan pihak yang lebih kuat. Negosiasi, mediasi, atau *brokerage* yang diwarnai dengan ultimatum (*take it or leave it* – silakan terima tawaran yang tidak optimum ini jika tidak ingin merugi lebih banyak) atau bujukan peredam (*appeasement* – sudahlah, biarkan ia menerima lebih banyak atau kita mengalah sedikit, daripada ia nanti mengganggu lebih jauh) tidak dapat dilihat sebagai penggunaan

pendekatan berbasis kepentingan karena tidak mengedepankan hasil menang-menang. Tergantung prinsip dan orientasi si aktor, pendekatan berbasis kekuasaan dapat bersifat pro-keadilan sosial, sebagaimana aksi-aksi nirkekerasan membela mereka yang terpinggirkan. Sebaliknya, aktivitas yang sepintas terlihat berangkat dari pendekatan berbasis hak atau berbasis kepentingan, justru abai terhadap hak dan/atau kepentingan pihak yang terlibat.

Perlu diingat bahwa pendekatan apapun hanya merupakan sebuah alat menangani konflik, yang efektivitasnya sangat tergantung pada keterampilan pihak-pihak yang menggunakannya. Sekalipun sebuah konflik keagamaan melibatkan tim negosiator atau mediator yang canggih, belum tentu proses dan hasilnya mencerminkan pendekatan berbasis kepentingan yang tidak mengorbankan hak pihak manapun dan karenanya memenuhi rasa keadilan semua pihak.

Ketidakmampuan negosiator atau mediator menggunakan pendekatan berbasis kepentingan secara terampil, dan karenanya gagal memenuhi rasa keadilan semua pihak, dapat jadi menimbulkan miskonsepsi bahwa pendekatan berbasis kepentingan mengesampingkan apa yang menjadi hak para pihak. Padahal, sebagaimana diuraikan di atas, kepentingan adalah cerminan dari empat kebutuhan dasar (baca: hak!) manusia dan perdamaian adalah upaya menghadirkan keadilan sosial.

Jika pendekatan berbasis hak dan berbasis kepentingan sama-sama mengedepankan pemenuhan hak dasar dan pro keadilan sosial, mengapa perlu membedakan keduanya? Jawabannya sederhana, yaitu supaya imajinasi kita bertambah luas, bahwa pemenuhan hak sebuah kelompok tidak harus menjadi kepentingan kelompok itu sendiri, melainkan kepentingan kelompok lain juga. Dengan segala kelebihanannya, pendekatan berbasis hak masih berorientasi menangkalah, sehingga tidak dapat memenuhi rasa keadilan semua pihak. Agar dapat memastikan semua pihak menang – alias semua pihak terpenuhi haknya dan merasakan keadilan – hak tersebut perlu “dipertukarkan”, di mana pemenuhan hak suatu kelompok menjadi kepentingan kelompok lainnya.

5. Kesimpulan

Selama manusia masih tinggal di muka bumi, selama itu pula mereka

harus hidup bersama dengan manusia lain yang identitasnya – termasuk agamanya – berbeda. Proses hidup bersama ini tidak mungkin tidak disertai konflik, dan konflik ini harus dikelola secara produktif sehingga dapat mengembangkan rasa keadilan di kalangan warga yang tinggal bersama tersebut.

Supaya tidak terjebak dalam konflik yang itu-itu lagi, kita tidak boleh puas dengan menyelesaikan saja konfliknya, tetapi harus lebih ambisius mentransformasi aneka struktur dan kultur yang menopangnya. Salah satu yang paling penting ditransformasi adalah bayangan bahwa hak sebuah kelompok merupakan urusan atau kepentingan kelompok itu sendiri. Tulisan ini mendorong imajinasi pembacanya agar dapat melihat bahwa hak sebuah kelompok perlu menjadi kepentingan kelompok lain. Dengan begitu, upaya-upaya penanganan konflik tidak akan mempertajam pemilahan yang ada, tetapi justru berpeluang memperkuat ikatan antarkelompok agama. Bagiku hakmu, bagimu hakku.***

Daftar Pustaka

- Fearon, James dan David Laitin. 1996. “Explaining Interethnic Cooperation”. *The American Political Science Review*. 90(4): 715-735.
- Galtung, Johan. 2004. *Transcend and Transform: An Introduction to Conflict Work*. London: Pluto Press.
- Galtung, Johan. 1978. “The Basic Needs Approach”. *Makalah* (dipresentasikan pada Workshop on Needs, Berlin, 27-29 Mei).
- Manuputty, Jacky, dkk. 2014, *Carita Orang Basudara: Kisah-kisah Perdamaian dari Maluku*. Ambon: Lembaga Antar Iman Maluku.
- Panggabean, Samsu Rizal. 2014. “Penanganan Konflik Sosial Berlatarbelakang Agama: Kekuatan, Hak, dan Kepentingan”. dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Refleksi Beberapa Pendekatan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS UGM, hlm. 1-24.
- Stepan, Alfred C. 2000. “Religion, Democracy, and the “Twin Tolerations””. *Journal of Democracy*. 11(4): 37-57.
- Varshney, Ashutosh. 2001. “Ethnic Conflict and Civil Society: India and Beyond”. *World Politics*. 53(3): 362-398.



Indeks

A

Adminduk vii, 4-6, 19, 35, 49, 61, 63, 70, 74, 77, 78, 85-90, 93, 94, 96-99, 105, 108, 109, 123, 136, 145
Advokasi KBB ii, ix, x, 2, 3, 13, 25, 32, 145
Ahmadiyah vii, 4, 5, 6, 19, 35, 49, 61, 63, 70, 74, 77, 78, 85-90, 93, 94, 96-99, 105, 108, 109, 123, 136, 145
aksi nirkekerasan 121, 124, 141, 142, 145
alternative dispute resolution 58, 92, 145
appeasement 141, 145
arbitrase 107, 108, 115, 119, 120, 124, 125, 145

B

Bapos Taman Yasmin 38, 145
bonding 134, 140, 145
bridging 134, 140, 145
brokerage 141, 145

C

conflict resolution 106, 145
conservative turn 3, 145

D

dialog antaragama 29, 33, 145
dispute settlement 106, 145
duty-bearer 67, 145

F

Forkami 35, 46, 48, 49, 50, 145

G

Gafatar vii, 89, 145
GKI Pengadilan 22, 33, 38-44, 145
GKI Yasmin ii, iii, v, ix, 5, 16, 21, 23, 24, 29, 33-50, 52, 54, 56, 57, 80-84,

92, 103, 109, 121, 145

GMIT vii, 84, 145

GPDI vii, 81, 145

H

HKBP Filadelfia 5, 38, 81, 109, 121, 145

I

IMB vii, 5, 21, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 47-52, 55, 109, 145

Indeks Kerukunan Beragama 2, 145

Indeks Kota Toleran 41, 145

intoleransi 22, 32, 61, 76, 78, 85, 145

ISKCON vii, 89, 145

J

JAI vii, 4, 6, 74, 75, 85, 87, 91, 99, 145, 146

K

KBB ii, v, viii, ix, x, xi, 1-29, 31-33, 39, 47, 53, 56, 57, 61-64, 69-72, 74, 76, 77, 78, 83, 84, 90, 91, 93, 94, 99, 101, 103, 105, 145, 146, 147

Kementerian Agama 2, 6, 80, 89, 96, 145

Kerukunan vii, 2, 12, 18, 20, 31, 40, 58, 80, 98, 105, 128, 145

Komnas HAM v, viii, 9, 16, 24, 33, 36, 47, 50, 52, 53, 62-100, 118, 123, 125, 145

KOMPAK viii, 84, 145

Kongres Umat Islam 3, 145

KTP viii, 80, 108, 146

L

Laporan Tahunan Kehidupan Beragama 14, 19, 146

M

mediasi konvensional 64, 69, 146

mediator komunitas 17, 63, 64, 69, 91, 94, 146

Muhammadiyah 42, 48, 90, 146

Muktamar Nasional VII 3, 146

N

Nahdlatul Ulama 90, 146

naming and shaming 68, 146

O

Ombudsman viii, 24, 33, 36, 40, 44, 45, 50, 87, 97, 118, 123, 146

P

pasca-Reformasi 1, 10, 18, 62, 146

Pelatihan KBB 146

Pendekatan berbasis kepentingan 32, 56, 146

Penodaan agama 146

Peraturan Bersama Menteri viii, 32, 80, 98, 105, 146

pluralisme 2, 3, 12, 67, 146

power-based 107, 115, 146

pragmatisme 22, 56, 131, 140, 146

R

rights-based 107, 115, 146

rights-holder 67, 146

ruang perjumpaan 122, 124, 146

S

Sapto Dharmo 82, 146

SOP (Standar Operasional Prosedur) 146

Sunni 70, 77, 136, 137, 139, 146

Syah 7, 15, 16, 61, 70, 85, 88, 89, 90, 105, 109, 146

T

Tim 7 41, 42, 49, 146

Tim Advokasi JAI 91, 146

transformasi konflik 14, 16, 17, 29, 30, 54, 57, 66, 116, 126, 133, 135, 146

transformasi sosial 32, 146

V

vernakularisasi 26, 27, 146



Biodata Penulis

Zainal Abidin Bagir mengajar di Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, di Prodi S3 Interreligious Studies and Prodi S2 Agama dan Lintas Budaya. Ia adalah direktur Indonesian Consortium for Religious Studies, Yogyakarta sejak 2019. Salah satu mata kuliah yang diampunya tentang agama dan HAM. Di antara publikasi terakhirnya adalah sebuah buku dalam bahasa Indonesia dan artikel berbahasa Inggris (dalam jurnal *Religion and Human Rights*, 2020), mengenai pembatasan KBB di Indonesia, yang ditulis bersama Suhadi, Asfinawati, dan Renata Arianingtyas. Pada tahun 2021, bersama Robert W. Hefner, ia menulis dan menyunting buku *Indonesian Pluralities: Islam, Citizenship, and Democracy* (University of Notre Dame Press).

Ihsan Ali-Fauzi adalah pendiri dan direktur Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, Jakarta. Sesudah lulus dari Fakultas Ushuluddin Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jakarta, dia mempelajari sejarah Asia Tenggara dan ilmu politik pada Ohio University, Athens, dan Ohio State University, Columbus, keduanya di Amerika Serikat. Minat risetnya sekarang termasuk aspek-aspek sosial dan politik dari Islam di Indonesia, kebebasan beragama dan demokrasi di Indonesia, dan konflik dan binadamai terkait agama di Indonesia. Dia sesekali menulis artikel dan tinjauan buku di majalah dan koran-koran di Indonesia. Di antara karya-karyanya adalah *Disputed Churches in Indonesia* (2011), *Policing Religious Conflicts in Indonesia* (2015), *Basudara Stories of Peace from Maluku* (2017), dan beberapa artikel di jurnal *Studia Islamika* dan *Asian Survey*.

Raditya Darningtyas adalah peneliti Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Paramadina. Ia meraih gelar sarjana dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada. Sejak kuliah, ia terlibat dalam penelitian di bidang pelebagaan hak asasi manusia, pengelolaan konflik, dan toleransi. Di antara publikasi terakhirnya

adalah artikel berbahasa Inggris berjudul “Religious Freedom and Mediation: Some Notes on Three New Initiatives in Indonesia” (dalam jurnal *Interreligious Studies and Intercultural Theology*, 2023) yang ditulis bersama Ihsan Ali-Fauzi dan laporan studi berjudul “The Impact of Rising Social Intolerance on Access to Public Services and Civil Liberties in Indonesia” (2023).

Husni Mubarok adalah peneliti Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Paramadina dan pengajar di Universitas Paramadina, Jakarta. Ia menamatkan pendidikan pascasarjana di Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Selain tercatat sebagai mediator Pusat Mediasi Nasional (PMN) Jakarta, ia juga kini menjadi lead trainer untuk pelatihan mediasi untuk pemuka lintas agama. Ia menjadi kontributor dalam beberapa terbitan hasil penelitian, di antaranya, *Memahami dan Menengahi Konflik Keagamaan* (2020), *Kerangka Hukum dan Kelembagaan Tata Kelola Kehidupan Keagamaan di Indonesia* (2021), dan “The Impact of Rising Social Intolerance on Access to Public Services and Civil Liberties in Indonesia” (2023).

Irsyad Rafsadie adalah penerjemah dan peneliti independen. Selepas lulus dari Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri (UIN), Jakarta, dia mengikuti kursus hak-hak asasi manusia dan pembangunan yang diselenggarakan The Kosmopolis Institute, Universiteit voor Humanistiek (UvH). Di antara publikasi terakhirnya adalah bab di buku *Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression* (Thomas Power & Eve Warburton ed.) mengenai rumor dan kekerasan yang ditulis bersama Dyah Ayu Kartika dan Siswo Mulyartono. Pada 2021, buku ini diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dengan judul *Demokrasi di Indonesia: Dari Stagnasi ke Regresi* (Kepustakaan Populer Gramedia).

Diah Kusumaningrum adalah staf pengajar di Departemen Ilmu Hubungan Internasional (DIHI) dan di Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK), keduanya di Universitas Gadjah Mada. Beberapa kelasnya termasuk Pengantar Studi Perdamaian, Studi Nirkekerasan, Filsafat Resolusi Konflik, Konflik Etnik, serta Gender dan Politik. Ia mengembangkan Damai Pangkal Damai, sebuah proyek pangkalan data dan advokasi seputar perlawanan nirkekerasan.

Bersamaan dengan menguatnya dasar legal dan konstitusional kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) di Indonesia, advokasi KBB pun berkembang pesat dalam 20 tahun terakhir. Namun tidak jarang ada perbedaan, bahkan ketegangan, dalam mengadvokasi kasus-kasus yang melibatkan pelanggaran KBB. Sebagian mengedepankan peran advokat atau aktivis yang memperjuangkan pemenuhan hak pihak yang terlanggar, sebagian lainnya mengedepankan peran mediator atau fasilitator yang menjembatani para pihak dalam memenuhi kebutuhan bersama dan memperbaiki hubungan mereka. Terkadang perbedaan strategi ini dapat saling mendelegitimasi.

Buku ini mereeksikan perkembangan di atas. Bagian pertama mengangkat dua studi kasus, yaitu: 15 tahun upaya penanganan atas masalah yang menimpa Gereja Kristen Indonesia (GKI) Yasmin di Kota Bogor, Jawa Barat; dan pengalaman Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam memediasi kasus-kasus konik terkait KBB. Dua bab berikutnya menawarkan analisis lebih mendalam atas pendekatan berbasis-kekuatan, hak dan kepentingan dalam konteks kasus-kasus terkait KBB.

ISBN 978-623-88282-3-4

